Algemene Rekenkamer

Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking

Stand van zaken 2012



Algemene Rekenkamer

Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking
Stand van zaken 2012

De tekst van *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking; Stand van zaken 2012* is vastgesteld op 8 november 2013.
Het rapport is op 13 november 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

DEEL 1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES

1 Inleiding

In 2010 heeft het kabinet-Rutte/Verhagen besloten tot bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en tot meer focus: op vier prioriteiten (voedselzekerheid, water, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, samen SRGR, en veiligheid en rechtsorde) en het aantal partnerlanden te reduceren tot vijftien. Het huidige kabinet-Rutte/Asscher heeft de uitgangspunten van het vorige kabinet grotendeels overgenomen en heeft daar nadruk op handel en de rol van de private sector in partnerlanden aan toegevoegd. Dit kabinet bezuinigt daarvoor op ontwikkelingssamenwerking.
De voor 2012 geplande bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking blijken gerealiseerd te zijn. Volgens de macrocijfers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) verschuift de focus inderdaad langzaam maar zeker naar de vijftien partnerlanden en naar de prioriteit voedselzekerheid. Het aandeel van de andere prioriteiten in de uitgaven blijft nog achter en dat geldt ook voor de private sectorontwikkeling. Ondersteunende hervormingen in de interne organisatie van het Ministerie van BZ die zijn aangekondigd, verlopen trager dan gepland. Vooral kennismanagement blijft problematisch. In dit vierde onderzoek in een reeks heeft de Algemene Rekenkamer realisatiecijfers van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking 2012 vergeleken met vorige jaren en tegelijk achter de cijfers gekeken: naar de verhalen uit het veld.

Aanleiding voor en opzet van het onderzoek

We volgen sinds 2011 jaarlijks in welke mate de uitwerking van het kabinetsbeleid in lijn is met de ambitie om het beleid te stroomlijnen en te hervormen, de fragmentatie van het beleid te verminderen en meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus aan te brengen. Dit is onze vierde publicatie in een reeks van monitorrapportages waarin we de realisatiecijfers van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking vergelijken met vorige jaren en tegelijk achter de cijfers kijken naar verhalen uit het veld (Benin en Ethiopië). Daardoor krijgen we meer inzicht in de omstandigheden waaronder de ambassades – vaak in samenwerking met andere donoren – uitvoering moeten geven aan het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. De verhalen naar aanleiding van de

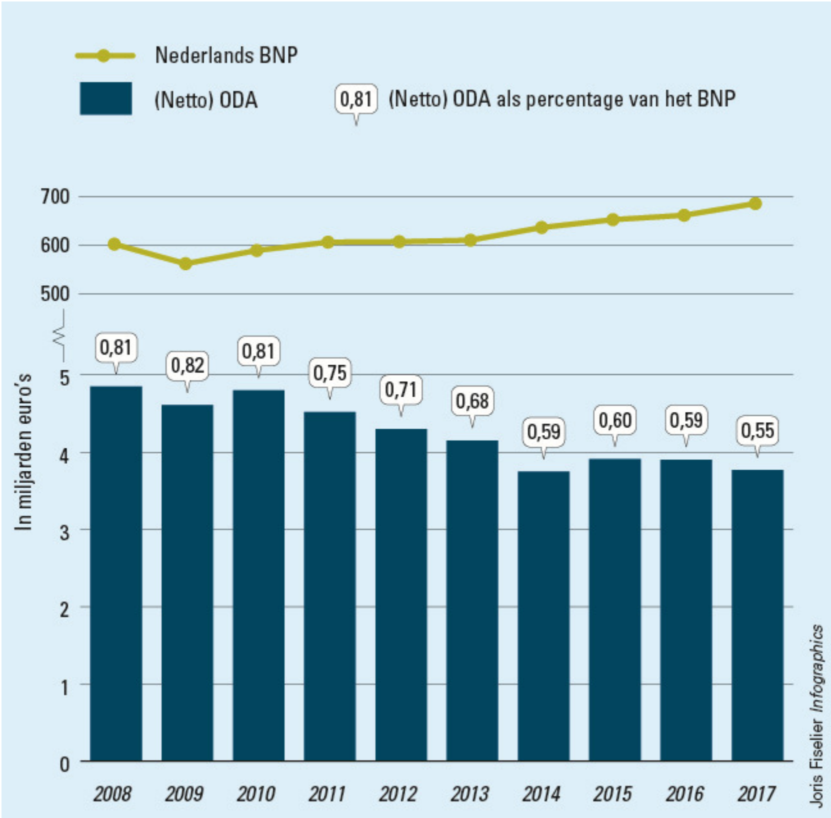
activiteiten die de ambassades in die twee landen financieren, laten zien dat cijfers niet het hele verhaal vertellen. Ze hebben ons bovendien inzichten opgeleverd over hoe de effectiviteit en de efficiëntie van de ontwikkelingssamenwerking versterkt kunnen worden.

2 Conclusies en aanbevelingen

Bezuinigingen gerealiseerd

De bruto-uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, Official Development Assistance (ODA) waren in 2012 € 4,4 miljard. Dat is 0,71% van het bruto nationaal product (bnp) van 2012. Daarmee zijn de voor 2012 afgesproken bezuinigingen op de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gerealiseerd. Deze 0,71% betekende een gerealiseerde bezuiniging van € 823 miljoen. Dit bedrag is lager uitgevallen dan de raming van € 900 miljoen die het kabinet maakte in 2010, omdat het gerealiseerde bnp voor 2012 ook lager was dan geraamd. In figuur 2 in staat hoe het kabinet het ODA-budget in 2012 heeft verdeeld via de financieringskanalen.

Figuur 1 ODA percentages en ODA-bezuinigingen tussen 2011 en 2017 in miljoen €[1]



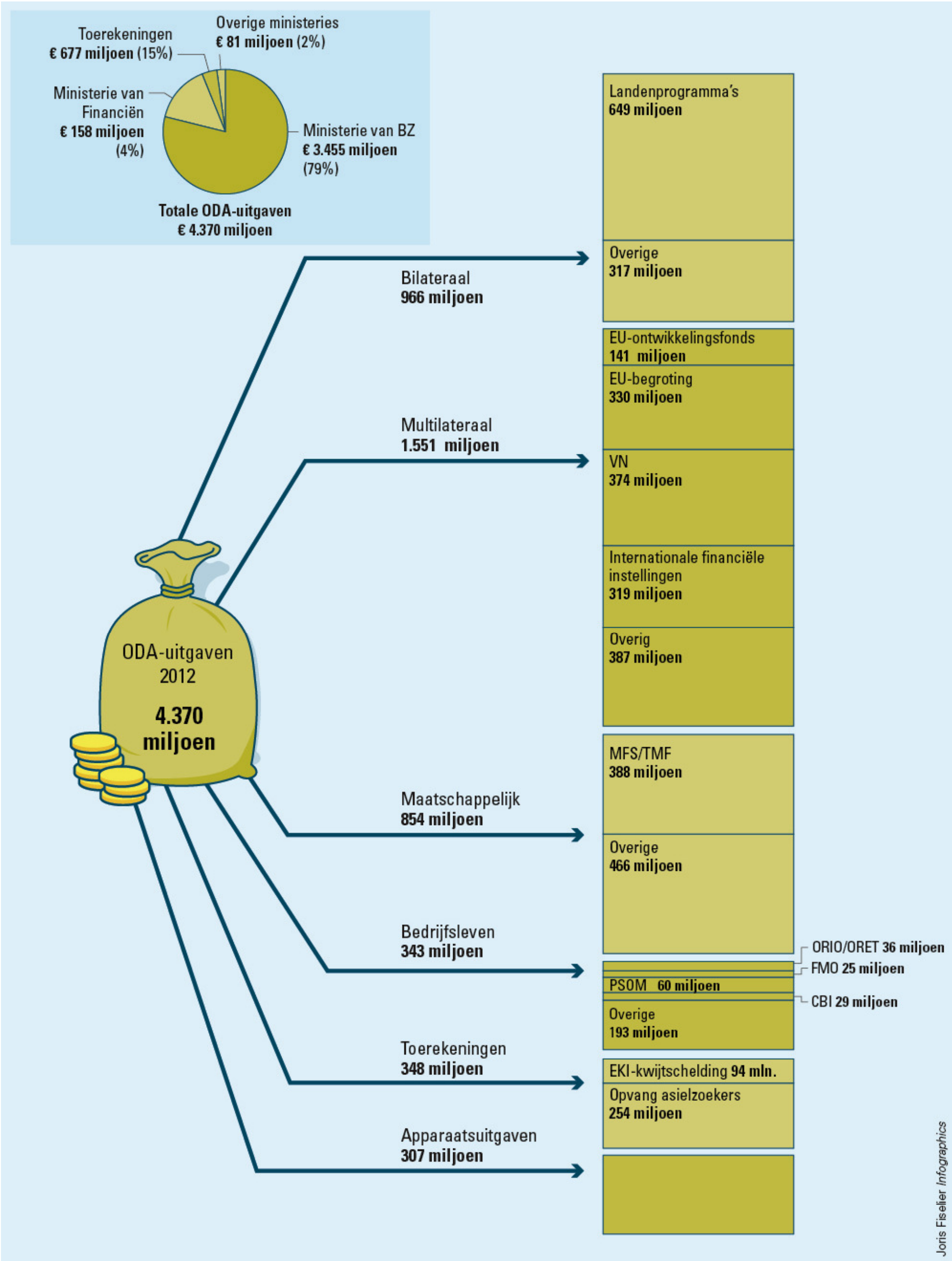
Bron: HGIS jaarverslagen 2008-2012, Ministerie van BZ, 2013a, en CBS

Cijfers 2013-2017 zijn ramingen op basis van voorlopige uitgaven en voorlopige bnp-cijfers.

---

[1] De hoogte van de Nederlandse ODA-uitgaven wordt jaarlijks bepaald op basis van het bnp en daarmee van de economische ontwikkelingen. In de loop van het jaar worden de uitgaven op basis van de CPB ramingen aangepast om te komen tot 0,7% bnp. Om zo precies mogelijk op dit percentage te komen worden aan het eind van elk kalenderjaar betalingen vooruitbetaald of uitgesteld. Ook andere kasschuiven of vooruitbetalingen zijn soms nodig.

Figuur 2 Verdeling ODA-uitgaven over verschillende kanalen en ministeries, cijfers 2012



Bron: Ministerie van BZ, 2013d

Focus op partnerlanden langzaam zichtbaar in macrocijfers

De macrocijfers tonen aan dat de focus op de vijftien partnerlanden langzaam zichtbaar begint te worden. Het aandeel van het totale bilaterale budget dat naar de partnerlanden gaat, is gegroeid van rond 60% in 2010 en 2011 naar bijna 70% in 2012. Dat dat langzaam gaat komt doordat het kabinet beloofd heeft aan de Tweede Kamer een betrouwbare partner te zijn. Door goede exit-strategieën wil Nederland de ontwikkelingssamenwerking geleidelijk verminderen in de voormalige partnerlanden (Ministerie van BZ, 2011h). Overigens zijn er naast de landenprogramma's ook regioprogramma's gestart, voornamelijk met activiteiten op het terrein van veiligheid en rechtsorde. In deze regioprogramma's zijn ook niet-partnerlanden opgenomen. In 2015 bepalen de uitgaven aan de vijftien partnerlanden samen met de uitgaven in de regioprogramma´s de landenfocus in het bilaterale kanaal.

Focus op beleidsprioriteiten deels gerealiseerd

De macrocijfers laten zien dat het focussen van de uitgaven op vier prioriteiten alleen gelukt is voor voedselzekerheid, maar nog niet voor de drie andere prioriteiten. Uit de cijfers wordt ook zichtbaar dat onderwijsprogramma's drastisch afgebouwd zijn in 2012. Een groter aandeel van uitgaven aan private sectorontwikkeling is in de macrocijfers niet aanwijsbaar.

Voor het overige financiert Nederland niet veel andere activiteiten dan vorige jaren. Dat komt voornamelijk doordat er geen 'waterdichte schotten' zijn tussen de prioritaire thema's onderling, en tussen prioritaire thema's en de thema´s die Nederland als secundair beschouwt of waarop bezuinigd wordt. In bijvoorbeeld Ethiopië voert de ambassade – net als in voorgaande jaren – een breed gezondheidsprogramma uit, dat nu gekoppeld wordt aan de prioriteit Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR). De ambassade doet dit vanwege de effectiviteit van het SRGR-programma (zie kader) en met instemming van de directie in Den Haag die verantwoordelijk is voor SRGR-beleid. Een dergelijk praktijkvoorbeeld relativeert de discussie over of er nu meer geld wordt uitgegeven aan de prioriteiten en minder aan de posterioriteiten.[2]

[2] Het kabinet-Rutte/Verhagen besloot om de uitgaven te verhogen voor de vier prioriteiten en te bezuinigen op de thema's onderwijs en gezondheidszorg – de posterioriteiten – waar zij geen directe relatie hebben met de vier prioriteiten.

Breed gezondheidsprogramma in Ethiopië
De ambassade in Ethiopië voert een breed gezondheidsprogramma uit onder prioriteit SRGR. De onderbouwing van de breedte van het programma is dat SRGR en algemene gezondheidszorg nauw met elkaar verbonden zijn. Ethiopië heeft nog grote uitdagingen op het vlak van SRGR en gezondheid. De kindersterfte is bijvoorbeeld afgenomen, maar de moedersterfte is nog hoog. In de voorgaande jaren is vooral geïnvesteerd in het uitbreiden van de infrastructuur, zoals in het bouwen van gezondheidsposten. De kwaliteit van de geleverde zorg in die posten is nog vaak onvoldoende, en veel posten hebben bijvoorbeeld geen water en toiletten waardoor vrouwen niet naar de posten komen om te bevallen. In het nieuwe programma wordt daarom geïnvesteerd in de kwaliteit van de gezondheidsposten, in de kwaliteit van de zorgverleners en in voorlichting op gemeenschapsniveau. Dat gebeurt door bij te dragen aan het gezondheidsprogramma van het federale Ministerie van Gezondheid in Ethiopië, en daarnaast door gerichte projecten uit te voeren op het terrein van onder meer sanitatie en hygiëne, voedsel en kwaliteit van de lokale hulpverleners.

Aandeel multilaterale organisaties groter dan lijkt

In de verdeling van de uitgaven over de kanalen zijn in 2012 – net als in eerdere jaren – geen grote verschillen te zien. Als we achter de cijfers kijken, wordt duidelijk dat de verdeling over de vier kanalen slechts een ruwe weergave is van de geldstromen van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, die maar weinig zegt over ontvangers.
Een groot deel van de uitgaven dat in de cijfers in het bilaterale kanaal is opgenomen, betreft zogenaamde multi-bi financiering: dat wil zeggen dat ze in de praktijk via de ambassades naar multilaterale organisaties gaan. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking met het United Nations Population Fund (UNFPA) om geweld tegen vrouwen tegen te gaan in Ethiopië en een programma van het United Nations Children's Fund (UNICEF), gericht op sanitatie en verbetering van hygiëne. Dit laatste programma wordt zowel in Benin als in Ethiopië uitgevoerd binnen de landenprogramma's van de betreffende ambassades (onder de prioriteiten water, respectievelijk SRGR/gezondheid).

Als multi-bi financiering opgeteld wordt bij de uitgaven via het multilaterale kanaal, wordt duidelijk dat multilaterale organisaties in totaal 45% van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ontvangen. Dat relativeert de informatie die jaarlijks naar de Tweede Kamer gaat over de kanaalverdeling.

Grotere effectiviteit door *lessons learned*

We hebben gezien dat er belangrijke *lessons learned* zijn in de watersector in Benin over de noodzaak van sanitatie en hygiënetraining om impact te hebben met schoon drinkwater. Evaluaties die vaststelden

dat er problemen waren in het bereiken van die beoogde impact, hebben geleid tot belangrijke vervolgstappen in de interventies die Nederland financiert (zie kader hieronder). Infrastructuurverbeteringen en het beschikbaar stellen van producten zijn noodzakelijk en makkelijk in (output)cijfers te vangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om latrines en om waterpompen in Benin, of om het verstrekken van condooms en medicijnen tegen hiv/aids in Ethiopië. Deze maatregelen creëren noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkeling, maar zijn op zichzelf niet voldoende. Om echt impact te hebben is het nodig om (ook) het gedrag van doelgroepen positief te beïnvloeden. Mensen hebben bijvoorbeeld minder last van watergerelateerde ziektes als ze hun hygiëne verbeteren. Alleen dan heeft de toegang tot schoon drinkwater en latrines daadwerkelijk zin (zie onderstaand kader).

Water- en sanitatieprogramma in Benin

Nederland heeft sinds 2004 de water- en sanitatiesector in Benin gesteund door onder meer een groot sectoraal programma van € 55 miljoen tussen 2007 tot 2011. Bij de evaluatie bleek dat investeringen om toegang tot schoon drinkwater via nieuwe waterpunten geringe impact hebben op de gezondheid. Ondanks de vele nieuwe waterpunten met schoon water, drinken mensen uiteindelijk toch nog vervuild water, zo bleek. De vervuiling gebeurt door gebrekkige hygiëne tijdens het transport en de gebrekkige opslag van het drinkwater thuis. Want mensen wassen hun handen niet na toiletbezoek en zijn zich onvoldoende bewust van vervuiling door handcontact. Bovendien passen mensen hun gedrag aan bij vernieuwingen, zoals toegang tot schoon water (risicocompensatie). Ze koken, filteren en ontsmetten water dan niet langer vóór consumptie, omdat ze denken dat het niet meer nodig is als ze schoon water getapt hebben (IOB/BMZ, 2011).

Na het bekend worden van deze conclusies in 2011, heeft de Nederlandse ambassade samen met de projectverantwoordelijken actie ondernomen. Er werden gesloten plastic containers voor transport en containers met kraantje voor opslag thuis aangeboden. Zo hoeven mensen het schoon getapte water niet meer met hun handen te beroeren en kan er ook geen vuil bij. Tijdens ons veldbezoek aan dorpen waar deze containers waren uitgedeeld, zagen we bij een aantal bezochte families de containers met kraantje ongebruikt staan naast de open waterkruiken die mensen traditioneel gebruiken. Mensen zien de noodzaak van de verbeterde methode om vervuiling tegen gaan niet. Ook verkiezen ze aarden kruiken omdat die goedkoper zijn en ze het water koel houden.

Laboratoriumtesten van de waterkwaliteit door de Beninse overheid hebben inmiddels uitgewezen dat gesloten containers voor transport het probleem van vervuiling van het drinkwater nog niet helemaal oplossen. De containers zijn namelijk zelf een bron van vervuiling, omdat mensen ze niet schoonmaken. Een deel van de nieuwe Nederlandse steun van € 90 miljoen van 2013 tot 2015 wordt nu gericht op sanitatie en hygiëne. Het gaat onder andere om steun aan activiteiten van hygiënebrigades die in de dorpen de mensen bewust

maken van de vervuiling van het drinkwater en die het gedrag rondom hygiëne beogen te veranderen.

Inspanningen nodig voor verdere verbetering resultaatmeting

Het voorbeeld over het water- en sanitatieprogramma in Benin laat zien dat resultaatmeting kan leiden tot meer effectiviteit. Dit proces heeft bijgedragen aan het lerend vermogen van het ministerie. Het Ministerie van BZ heeft in 2012 ook verschillende initiatieven genomen die moeten leiden tot betere resultaatmeting. Toch zien we dat er nog zwakke punten zitten in het meten van resultaten in het veld. Deze punten moeten aangepakt worden om initiatieven tot en succes te maken. Er moet meer aandacht komen voor *outcome* en impact, naast outputmetingen. Die metingen zijn nu vaak de hoofdmoot van evaluaties van projecten. Ook nulmetingen en de betrouwbaarheid van verzamelde cijfers verdienen aandacht (zie kader hieronder). De IOB stelt op basis van een onderzoek naar twintig decentrale evaluaties die onder verantwoordelijkheid van ambassades en directies zijn uitgevoerd, dat dit een algemeen probleem is (IOB, 2013). Het is volgens ons juist in tijden van bezuinigingen cruciaal om te weten of gestelde doelen gehaald zijn en welke interventielogica werkt en welke niet.

Betrouwbare informatie op microniveau vergt aandacht (een voorbeeld uit Ethiopië)

De Nederlandse ambassade in Ethiopië steunt het Millennium Development Goals Performance Fund, waarmee het nationale gezondheidsplan van het federale Ministerie van Gezondheid wordt ondersteund. Donoren en de Ethiopische overheid monitoren en evalueren de uitvoering van dit plan aan de hand van indicatoren en rapportageformats. Daarnaast doet het statistisch bureau van Ethiopië iedere vijf jaar een landelijk demografisch gezondheidsonderzoek. Tijdens ons veldbezoek zagen wij dat de ondersteunde instituties outputgegevens bijhouden over bijvoorbeeld het aantal bezoekers van gezondheidsposten, over de groeicurves van kinderen, over het aantal uitgedeelde condooms, het aantal vaccinaties, en het aantal bijeenkomsten met lokale gemeenschappen. Deze informatie is onderdeel van het Management Informatie Systeem van de overheid en wordt gebruikt voor evaluaties. De gegevens waarop deze evaluaties zijn gebaseerd, zijn echter niet volledig omdat in dit Management Informatie Systeem informatie ontbreekt over de vele gezondheidsactiviteiten van ngo´s en andere private partijen. Bovendien zijn de gegevens niet betrouwbaar, omdat de informatie die afkomstig is van lokale gemeenschappen niet geverifieerd wordt.

Minder beheerslast bij het Ministerie van BZ

Uit de macrocijfers is af te leiden dat het aantal activiteiten en financiële transacties daalt. Daaruit blijkt dat de beheersmatige fragmentatie en daarmee de beheerslast bij het Ministerie van BZ is afgenomen. Dat is een belangrijke trend voor een krimpende organisatie. Deze cijfers

zeggen echter niets over de beheerslast die is doorgeschoven naar uitvoerende organisaties.

Efficiëntieverbeteringen door interne hervormingen

Het Ministerie van BZ heeft resultaten bereikt met het hervormen van de interne sturing. Zo liggen de beoogde reorganisaties van directies, sluiting van ambassades en de oprichting van Regionale Service Organisaties (RSO's) [3] op schema. Het ministerie is bezig om bij een krimpend personeelsbestand toch te zorgen voor voldoende en de juiste deskundigheid. Daarbij hoort de aanpassing van het systeem van overplaatsingen en het realiseren van flexibele arbeidscontracten voor 15% van de medewerkers.

Het ministerie heeft in 2011 ook een ambitieuze kennisagenda geformuleerd en een nulmeting uitgevoerd. In deze nulmeting zijn een aantal knelpunten in het kennismanagement vastgesteld. Zo is er weinig waardering binnen het departement voor opleiding en verdieping, is informatie slecht toegankelijk en sluiten bestaande kennisinitiatieven onvoldoende aan op de praktijk.

Het ontbreekt echter bij het Ministerie van BZ aan centrale sturing om de initiatieven van de kennisagenda te realiseren en de knelpunten aan te pakken. Een deel van de initiatieven is daardoor vertraagd, zoals de oprichting van kennisplatforms, of uitgesteld, zoals de inrichting van het systeem van circuitdeskundigen.

Aanbevelingen

We doen de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de volgende aanbevelingen om de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de uitvoering voor ontwikkelingssamenwerking te optimaliseren:

Resultaatmeting

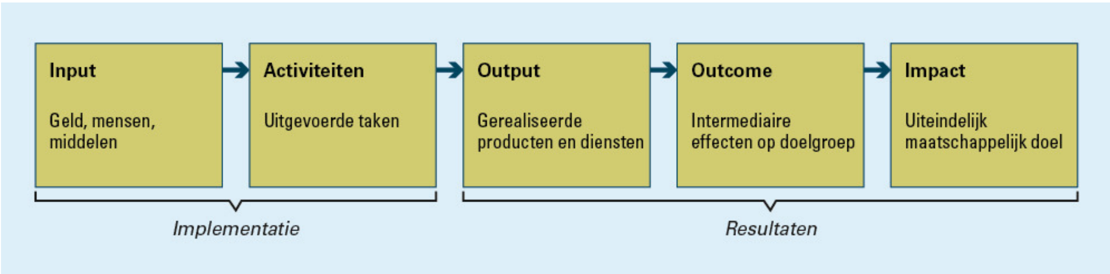
Gebruik resultaatmeting en verantwoording om meer een lerende organisatie te zijn. Verbeter de voorwaarden voor een effectieve Nederlandse ontwikkelingssamenwerking door de resultaatmeting beter te organiseren, zodat naast output zoveel mogelijk zicht komt op outcome en impact (figuur 3). Organiseer aandacht voor wat werkt en niet werkt en deel die kennis breed binnen en buiten het Ministerie van BZ. Maak bij de resultaatmeting meer gebruik van informatie die

---

[3] In 2010 is het project regionalisering gestart waarbij *Regionale Service Organisaties (RSO's)* beheertaken en consulaire taken uitvoeren. Hierdoor wordt een deel van de back office werkzaamheden van een aantal kleinere ambassades verplaatst naar een grotere ambassade.

wordt geleverd door de burgers zelf en van moderne technologieën, zoals geocoding.[4] Schijnbaar hoge kosten hoeven dan geen reden te zijn om niet te evalueren.

Figuur 3 Van input naar impact



Continuïteit en kennisdeling

Zorg voor zoveel mogelijk continuïteit binnen de steeds wisselende personele bezetting. Door het systeem van de vierjaarlijkse overplaatsingen kunnen medewerkers hun kennis en ervaring niet altijd op de meest effectieve manier inzetten of overdragen. Investeer daarom in kennismanagement en zorg voor een toegankelijke kennisomgeving voor het verzamelen en delen van kennis (bijvoorbeeld naar analogie met Wikipedia). Versnel ook de uitvoering van bestaande, maar gefragmenteerde, plannen voor kennismanagement: stel één projectteam in voor het kennismanagement met een duidelijk mandaat en een deadline.

Communicatie en informatie-uitwisseling

Verbeter de communicatie en de informatie-uitwisseling over de beleidsuitvoering tussen de themadirecties in Den Haag en de ambassades. Door tijdig en volledig inzicht in elkaars activiteiten en voornemens te hebben en door ten volle gebruik te maken van elkaars kennis, kan de efficiëntie en effectiviteit van activiteiten verbeteren.

[4] Geocoding houdt in dat de precieze locatie van ontwikkelingsprojecten vastgelegd wordt en gebruikt kan worden om projecten zichtbaar te maken op een interactieve website.

3 Bestuurlijke reacties

Reactie van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft op 29 oktober 2013 gereageerd op ons conceptrapport. We vatten de reactie van de minister hier samen. De volledige reactie van de minister, inclusief een bijlage met door haar als onjuist beschouwde feiten in ons rapport, staat op onze website www.rekenkamer.nl.

De minister voor BHOS beschouwt het rapport als een waardevolle bijdrage aan het streven naar meer effectiviteit en het sturen op resultaten. De minister herkent de conclusie over het kennismanagement en neemt de aanbeveling over om één projectteam in te stellen met een duidelijk mandaat en een deadline. Zij herkent ook onze conclusie dat de informatie-uitwisseling tussen centrale en decentrale onderdelen verbeterd kan worden. Verder stelt de minister vast dat er reeds afspraken bestaan tussen ambassades en departement om die uitwisseling te verbeteren en dat het actieplan hieromtrent eind 2014 uitgevoerd zal zijn.

Over het feit dat het aandeel van de multilaterale organisaties groter is dan het lijkt, merkt de minister op dat de multi-bi uitgaven in het bilaterale kanaal zijn opgenomen conform de internationale OESO-DAC-definities. Onze constatering dat de intensiveringen voor private sectorontwikkeling niet gerealiseerd werden in 2012 is, komt volgens de minister doordat een groot deel van de uitgaven voor private sectorontwikkeling is overgeheveld naar een nieuw begrotingsartikel voor voedselzekerheid.

Bij onze conclusie en aanbeveling over de resultaatmeting geeft de minister aan dat ze zich slechts gedeeltelijk kan vinden in onze visie dat er nog inspanningen nodig zijn voor betere resultaatmeting. De minister vindt dat een aantal van onze formuleringen niet de lading dekt van ons onderzoek en de gezamenlijke inspanning te kort doet. De minister merkt op dat de evaluatiedekking voor het Ministerie van BZ voldoende is en

beschrijft de inspanningen voor resultaatmeting en evaluatie die het Ministerie van BZ de afgelopen jaren heeft gedaan. Het gaat hier met name om de beleidsdoorlichtingen van de evaluatiedienst IOB, het Quality@Entry proces, de resultatenrapportages en de recente voortgangsrapportages over de speerpunten.

Nawoord van de Algemene Rekenkamer

We stellen vast dat de minister het rapport als een waardevolle bijdrage beschouwt en het eens is met onze belangrijkste conclusies over kennismanagement en informatie-uitwisseling.

De minister geeft nadere uitleg bij onze constatering over het cijfermatige grote aandeel dat gaat naar multilaterale organisaties. Wij benadrukken dat we achter de cijfers van de kanaalverdeling hebben gekeken om het aandeel van de multilaterale organisaties duidelijk te maken. De nadere uitleg over de lagere realisatie bij private sectorontwikkeling zien we als een nuttige aanvulling op de uitleg in het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van BZ (2013b) waarin deze lagere realisatie uitsluitend wordt toegeschreven aan vertragingen.

De minister draagt in een bijlage actuele informatie aan waaraan wij aandacht zullen besteden in ons Verantwoordingsonderzoek naar de jaarverantwoording 2013 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
De relatief hoge evaluatiedekking van het ministerie is op zich gunstig. Onze conclusie betreft echter de door de IOB (ook) vastgestelde magere kwalitatieve kant van evaluaties uitgevoerd door ambassades.

DEEL 2 ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Dit is onze vierde publicatie in een reeks van monitorrapportages, gericht op het in kaart brengen van de beleidsontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Over het beleid voor ontwikkelingssamenwerking van het kabinet-Balkenende IV concludeerden wij dat dit beleid zich kenmerkte door een opeenstapeling van doelen, instrumenten, prestaties en effecten en door een veelheid aan betrokken organisaties en landen. Daardoor was er weinig inzicht in de onderlinge samenhang tussen deze elementen en de hoeveelheid geld die eraan is gekoppeld. Het bemoeilijkte ook het zicht op de resultaten en de mogelijkheid om te leren.[5] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kwam tot soortgelijke conclusies in haar rapport over ontwikkelingssamenwerking (WRR, 2010).

In onze brief van 7 oktober 2010 (Algemene Rekenkamer, 2010b) bevalen wij het toenmalige kabinet aan de versnippering van het beleid te verminderen door een eenduidige set van doelen te kiezen, en naast prioriteiten ook posterioriteiten te benoemen. Verder bevalen wij aan meer samenhang in de beleidscyclus aan te brengen[6] door deze prioriteiten leidend te laten zijn voor de uitvoering van het beleid, door keuzen voor de inzet van instrumenten goed te onderbouwen, en door hoofdonderwerpen in verantwoordingsrapportages aan te laten sluiten bij de gestelde prioriteiten.

Het kabinet-Rutte/Verhagen bezuinigde op ontwikkelingssamenwerking en erkende dat het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking te versnipperd was en besloot tot meer focus, minder thema's en minder partnerlanden (Ministerie van BZ, 2010a). Het kabinet-Rutte/Asscher

---

[5] Zie onze rapporten ‘ drinkwater in ontwikkelingslanden’ en ‘geldstromen’ en onze brief aan de Tweede Kamer over Transparantie OS (Algemene Rekenkamer 2008, 2010a, 2010b).

[6] We onderscheiden vier onderdelen van de beleidscyclus: beleidsvorming, beleidsuitvoering (in kanalen), interne organisatie en sturing, monitoring en evaluatie en twee afgeleide processen (begroten en verantwoorden).

heeft deze uitgangspunten grotendeels overgenomen, benadrukt het belang van handel en de rol van de private sector in de partnerlanden en bezuinigt nog meer op ontwikkelingssamenwerking.

In de strategie van de Algemene Rekenkamer voor 2010-2015 hebben we het Nederlandse ontwikkelingsbeleid geselecteerd als één van de onderwerpen die wij de komende jaren volgen en waarover we de Tweede Kamer periodiek informeren.[7] We gaan na in welke mate de uitwerking van het kabinetsbeleid in lijn is met de ambitie om het beleid te stroomlijnen en te hervormen, om de fragmentatie van het beleid te verminderen en om meer samenhang tussen de verschillende onderdelen van de beleidscyclus aan te brengen.

Wij volgen de ontwikkelingen in een reeks monitorrapporten. In juni 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011a) hebben we de uitgangssituatie in beeld gebracht op basis van de realisatiecijfers van ontwikkelingssamenwerking over 2010. In onze brief aan de Tweede Kamer van 15 november 2011 (Algemene Rekenkamer, 2011b) hebben we de beleidsvoornemens geanalyseerd in de begroting voor 2012 van het Ministerie van BZ. In juni 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012a) hebben we de realisatiecijfers van 2011 en een aantal aspecten van de interne organisatie onderzocht. In dit rapport onderzoeken we de realisatiecijfers van 2012 en eveneens een aantal aspecten van de interne organisatie. Daarnaast kijken we in dit rapport naar de thematische invulling in de landenprogramma's aan de hand van twee concrete casussen, namelijk water in Benin en SRGR in Ethiopië.

1.2 Onderzoeksvragen en opzet van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer kan inschatten of de realisatiecijfers van ontwikkelingssamenwerking over 2012 en de hervormingen die het Ministerie van BZ doorvoert in zijn interne organisatie, passen in de meerjarige doelstellingen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De centrale onderzoeksvraag die we jaarlijks beantwoorden in deze monitorreeks, luidt:

> *In hoeverre zijn de ambities voor ontwikkelingssamenwerking omtrent focus, bezuinigingen en hervormingen van de interne organisatie gehaald?*

---

[7] Strategie Algemene Rekenkamer 2010-2015.

Specifieke onderzoeksvragen over het macroniveau van de realisatiecijfers

We onderzoeken dezelfde specifieke vragen als in ons rapport van juni 2012 (Algemene Rekenkamer, 2012a):

- Hoe heeft het kabinet de beleidsprioriteiten uitgewerkt en hoe heeft het kabinet focus aangebracht die in lijn is met de beleidsprioriteiten?
- Is het aandeel van de beleidsprioriteiten toegenomen in de uitgaven in 2012?
- Welke ontwikkelingen zijn er binnen het bilaterale kanaal en met name bij de partnerlanden en bij de uitfasering van de achttien voormalige partnerlanden?
- Welke ontwikkelingen zijn er binnen de andere kanalen: het multilaterale kanaal, het maatschappelijke kanaal en het bedrijfslevenkanaal?
- Hoe ontwikkelt de beheersbaarheid en beheerslast van activiteiten zich voor ontwikkelingssamenwerking?
- Welke maatregelen neemt het Ministerie van BZ om de interne sturing van het ministerie te hervormen?
- Welke maatregelen neemt het Ministerie van BZ voor de capaciteitsinzet in en flexibilisering van het personeelsbeleid?
- Hoe wordt het kennismanagement binnen het Ministerie van BZ hervormd?

Door op macroniveau de realisatiecijfers 2012 te vergelijken met de realisatiecijfers 2010 en 2011 kunnen we vaststellen of er verschuivingen zijn opgetreden in de verdeling van de Nederlandse gelden voor ontwikkelingssamenwerking over verschillende kanalen. We kunnen dan ook vaststellen welke beleidsthema’s in 2011 een groter of kleiner aandeel hebben gekregen.
Maar we willen in dit rapport ook uitdrukkelijk aandacht besteden aan de realiteit achter de cijfers. We hebben daarom gekozen voor twee landenprogramma’s binnen het bilaterale kanaal, die worden beheerd door de ambassades in Benin en Ethiopië. Die geven ons zicht op de verhalen achter de macrocijfers: de omstandigheden waaronder ambassades ter plaatse – vaak in samenwerking met andere donoren – keuzes maken en waaronder ze het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking uitvoeren.

Specifieke onderzoeksvragen over landenprogramma's in Benin en Ethiopië
• Hoe is de uitvoering van de beleidsagenda en de realisatie van de bezuinigingen in de landenprogramma's? • Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling en afstemming tussen de directies in Den Haag en de ambassades bij de beleidsvoorbereiding en de uitvoering? • Hoe faciliteert het Ministerie van BZ de randvoorwaarden (personeel, organisaties, sturing, kennis) voor een effectieve en efficiënte beleidsuitvoering?

Voor de methodologische verantwoording en de achtergronden van de keuze voor deze twee landen verwijzen we naar bijlage 2.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 analyseren we hoe de uitgangspunten van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking in 2012 zijn uitgewerkt en de realisatiecijfers 2012. Daarnaast vergelijken we de realisatie van 2012 met die van 2011 en 2010 om de evolutie van de uitgaven vast te stellen.
In hoofdstuk 3 zoomen we in op het bilaterale kanaal en vertellen we het verhaal achter de cijfers aan de hand van onze veldbezoeken in Ethiopië en Benin.
In hoofdstuk 4 onderzoeken we een aantal hervormingen die het Ministerie van BZ op dit moment uitwerkt en die invloed hebben op de efficiëntie en effectiviteit van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking. We gaan in op de interne organisatie, de beheerlast, op het kennismanagement en op de capaciteitsinzet van medewerkers.

2 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 2012

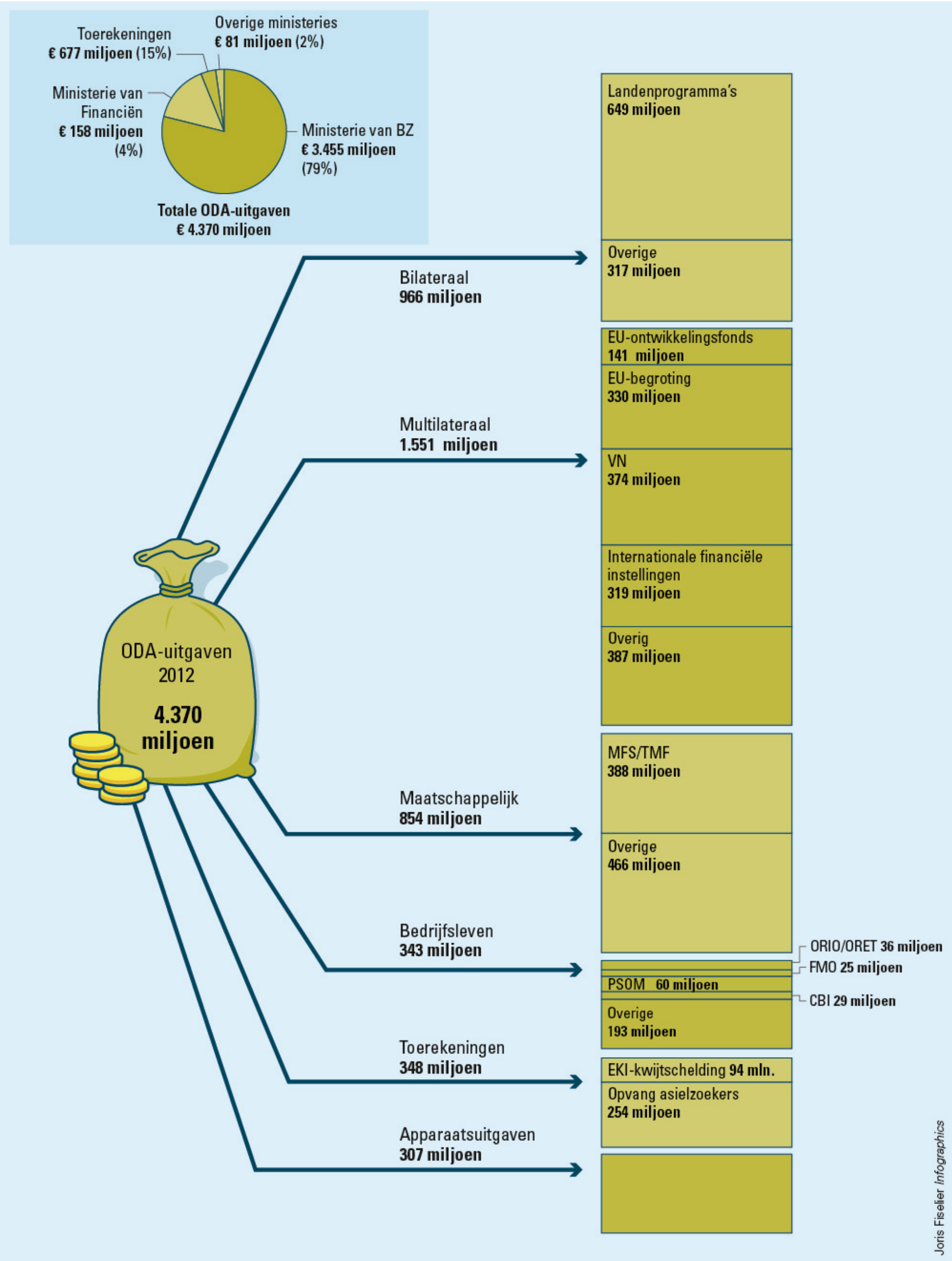
2.1 ODA-budget

In 2012 heeft Nederland € 4,4 miljard uitgegeven aan 'officiële Nederlandse ontwikkelingssamenwerking'. Dat zijn bijdragen van de overheid aan ontwikkelingslanden voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding. Die bijdragen moeten vallen onder de criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) om beschouwd te worden als ODA.

De totale ODA-begroting is een optelsom van begrotingsartikelen die voorkomen in de begrotingen van verschillende ministeries. In figuur 4 is te zien dat het kabinet het grootste deel van het ODA-budget heeft uitgegeven via het Ministerie van BZ, namelijk € 3,5 miljard, 80% van het totaal. De rest wordt uitgegeven via de begrotingen van andere ministeries, met het Ministerie van Financiën als grootste met 4%.

In figuur 4 staat hoe het kabinet het ODA-budget van € 4,4 miljard in 2012 heeft verdeeld over de vier financieringskanalen. Daarnaast zijn er apparaatsuitgaven en toerekeningen van uitgaven aan het ODA-budget, zoals de kosten van de opvang van asielzoekers en de kwijtschelding van schulden van ontwikkelingslanden. We bespreken de financieringskanalen hieronder.

Figuur 4 Verdeling ODA-uitgaven over verschillende kanalen en ministeries, cijfers 2012

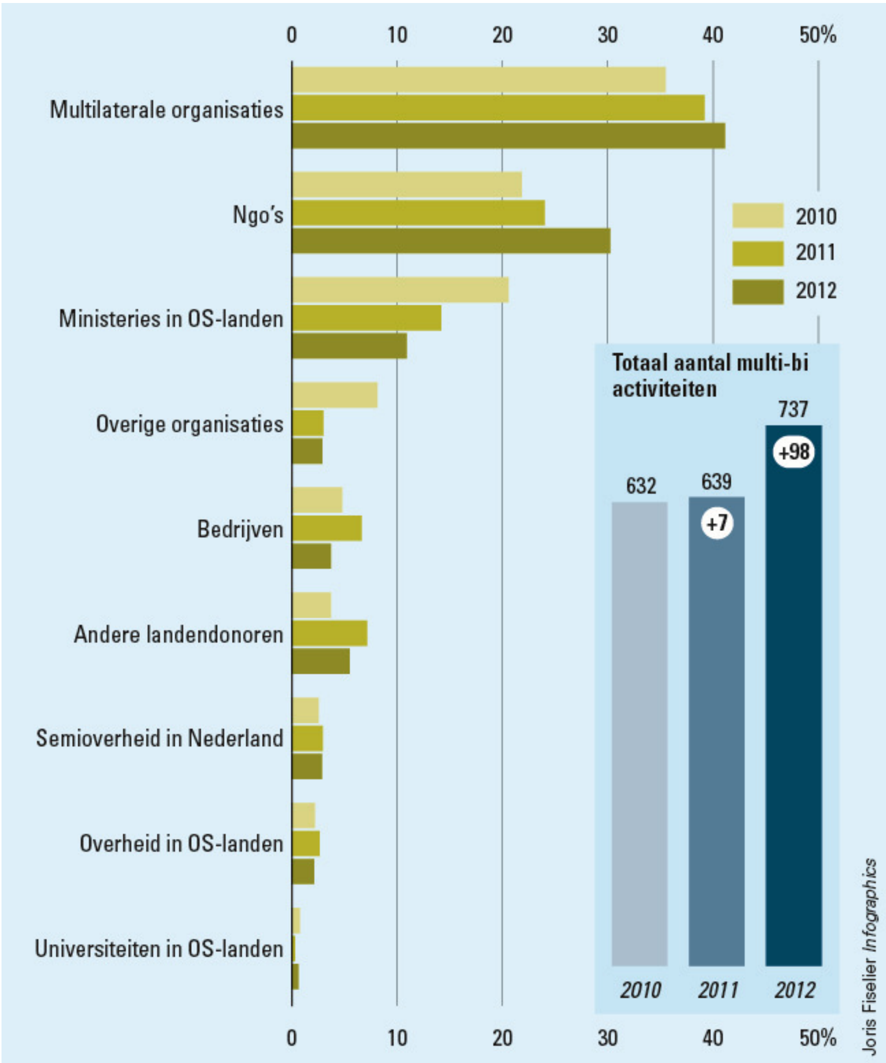


Bilaterale kanaal

Het bilaterale kanaal bestaat grotendeels uit uitgaven aan de landenprogramma's (€ 649 miljoen) die door de ambassades worden beheerd. Een derde (€ 317 miljoen) bestaat uit uitgaven in specifieke landen die centraal beheerd worden door het Ministerie van BZ en door andere ministeries in Den Haag.

De bilaterale ontwikkelingssamenwerking verloopt gedeeltelijk via overheden in ontwikkelingslanden, maar ook via bedrijven, ngo's en multilaterale organisaties die in die landen actief zijn. Dat laatste zijn voornamelijk VN-organisaties, die van ambassades geoormerkte bijdragen ontvangen voor activiteiten in een bepaald land. Deze categorie wordt ook wel omschreven met de term 'multi-bi financiering' of *non-core funding*. In 2012 gaven ambassade ruim € 400 miljoen uit via multi-bi financiering. Tussen 2010 en 2012 zijn er steeds meer activiteiten gefinancierd via multi-bi financiering en het aandeel ervan in het bilaterale kanaal is dan ook gestegen van 35% naar ruim 40% (zie figuur 5).

Figuur 5 Procentueel aandeel van de ODA-uitgaven het Ministerie van BZ per type ontvanger in het bilaterale kanaal en aantal multi-bi activiteiten



Bron: interne gegevens Ministerie van BZ

Multilaterale kanaal

In 2012 heeft Nederland € 1,6 miljard uitgegeven via het multilaterale kanaal (zie figuur 4). De grootste organisaties die hiermee programma´s uitvoeren, zijn VN-organisaties (€ 374 miljoen), internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank (€ 319 miljoen) en de Europese Unie (via het Europese ontwikkelingsfonds, € 141 miljoen, en de toerekening van EU-afdrachten, € 330 miljoen). Daarnaast gaf Nederland in totaal € 387 miljoen aan andere internationale organisaties.[8]

Bij deze cijfers plaatsen we de kanttekening dat dit slechts een deel is van wat Nederland uitgeeft aan multilaterale organisaties. De multi-bi financiering van ruim € 400 miljoen (zie 2.1.1) behoort volgens de definitie van de OESO niet tot het multilaterale kanaal omdat het ODA-uitgaven zijn voor een specifiek land. Als multi-bi financiering opgeteld wordt bij de uitgaven via het multilaterale kanaal, wordt duidelijk dat multilaterale organisaties in totaal 45% van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ontvangen.

Maatschappelijk kanaal

Onder het maatschappelijke kanaal vallen de middelen voor samenwerking met Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties en een aantal subsidieprogramma's voor uitvoeringsorganisaties zoals de Netherlands Universities Foundation for International Cooperation (NUFFIC). Iets minder dan de helft van de financiële middelen in dit kanaal betreft bijdragen aan Nederlandse maatschappelijke organisaties via het Medefinancieringsstelsel (MFS). Het MFS is een subsidiekader voor Nederlandse maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor armoedebestrijding.

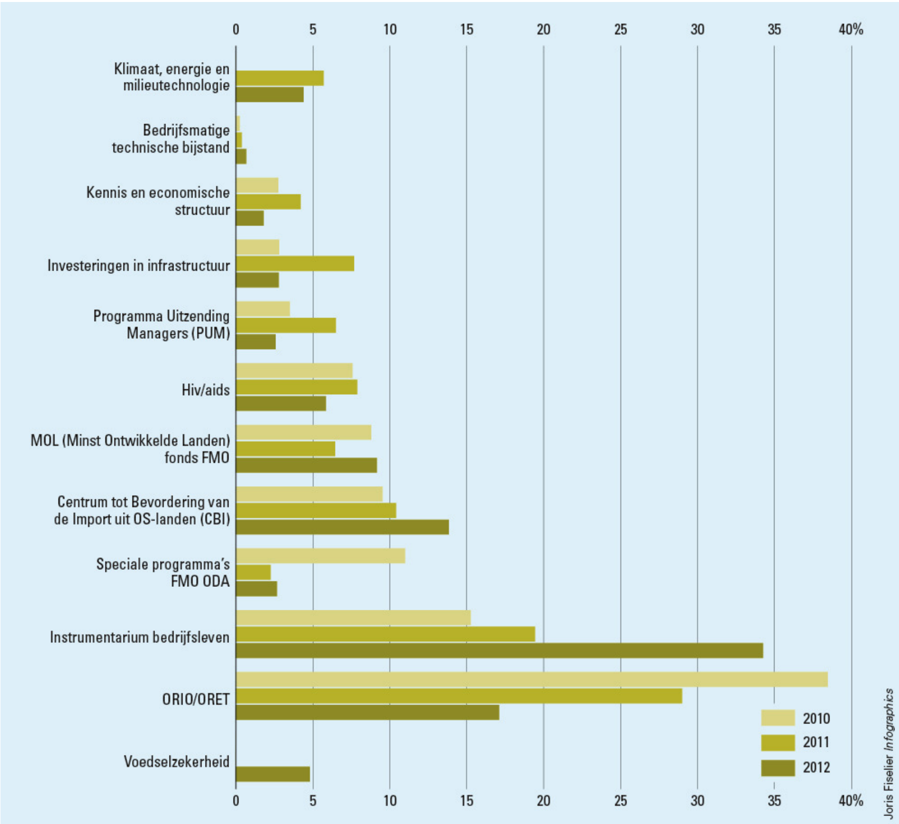
Bedrijfsleven-kanaal

Via het bedrijfslevenkanaal besteedt het kabinet geld aan een aantal programma's om het bedrijfsleven te stimuleren in ontwikkelingslanden. Het aandeel van de uitgaven aan het 'bedrijfsleveninstrumentarium' is in 2012 fors toegenomen binnen het bedrijfslevenkanaal (figuur 6). Onder deze noemer valt een veelheid aan programma's waaronder de publiek-private partnerships (PPP's) en het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) en fondsen voor investeringen in ontwikkelingslanden.

[8] Het multilaterale kanaal bestaat uit contributies en bijdragen aan internationale organisaties. Het gaat vooral om instellingen van de Verenigde Naties zoals UNICEF, internationale financiële instellingen zoals de Wereldbank, Europese instituties zoals de Europese Commissie en mondiale fondsen zoals Global Fund Tuberculosis, Aids and Malaria (GFTAM). Daarnaast financiert Nederland ook een aantal intergouvernementele organisaties zoals International Organization for Migration (IOM).

Figuur 6 toont ook dat het aandeel van de uitgaven aan infrastructuur-ontwikkeling via het ORIO/ORET[9] programma net als in 2011 flink is afgenomen. Deze procentuele daling is opmerkelijk omdat het kabinet in 2011 nog de ambitie uitsprak om het ORIO budget substantieel te verhogen in 2012 waardoor het aandeel van ORIO/ORET zou moeten stijgen binnen het bedrijfslevenkanaal (Algemene Rekenkamer, 2011a). Het Ministerie van BZ geeft hiervoor als reden dat ORET in de laatste fase zit van de uitfasering en dat de opstartfase van ORIO traag verloopt, want uitgaven voor infrastructuurwerken komen op gang na een lange en zorgvuldige voorbereiding.

Figuur 6 Procentueel aandeel van programma's binnen het bedrijfslevenkanaal van 2010 tot 2012 (alleen Ministerie van BZ)



Bron: interne gegevens Ministerie van BZ

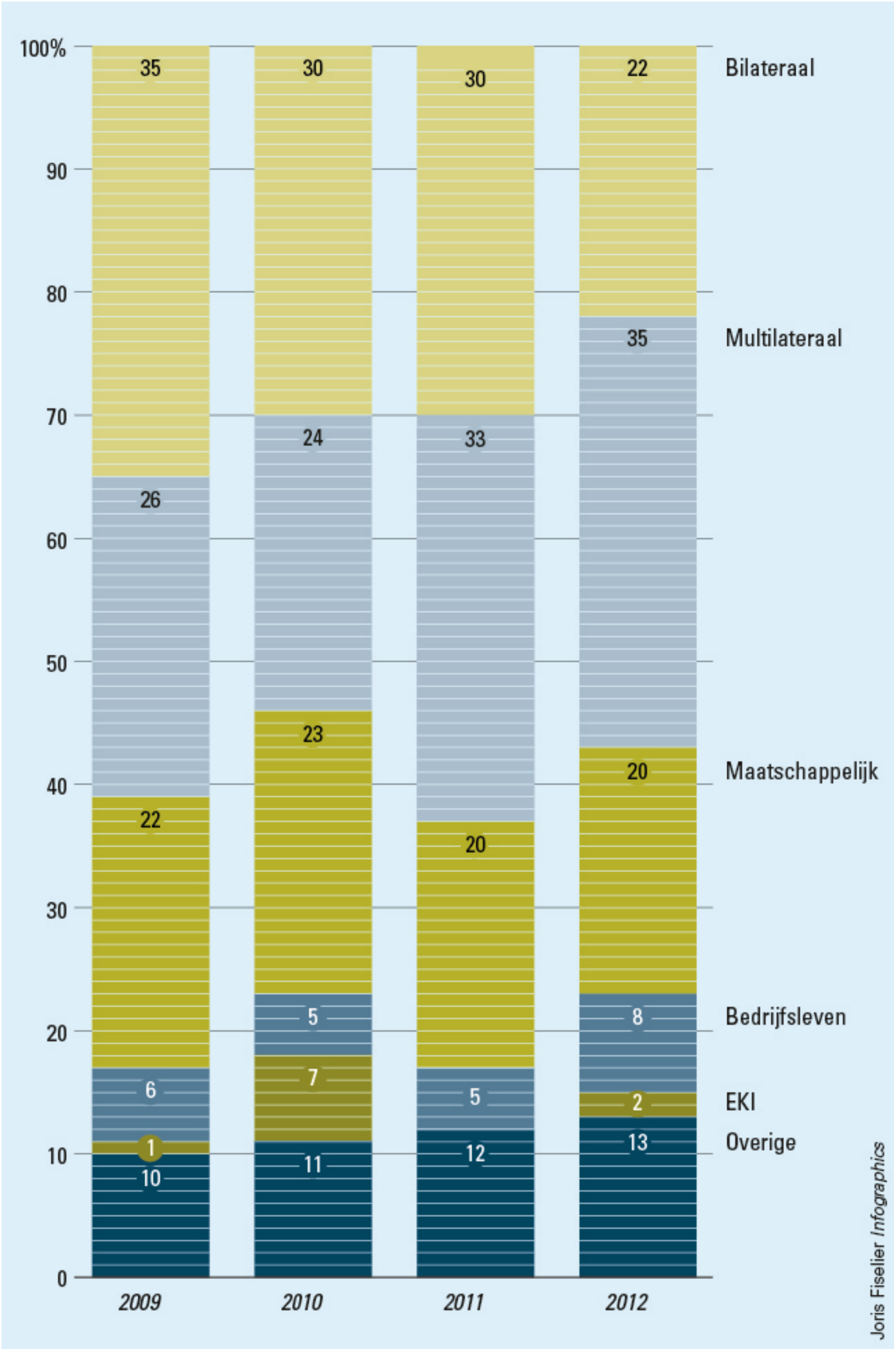
[9] ORIO: Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling; de voorganger van ORIO is ORET: Programma Ontwikkelingsrelevante exporttransacties.

Verdeling over de kanalen

In de procentuele verdeling van de kanalen wordt duidelijk dat de uitgaven via het bilaterale kanaal dalen en de uitgaven via het multilaterale kanaal stijgen. De twee andere kanalen (maatschappelijk en bedrijfsleven) zijn vrij stabiel gebleven (figuur 7). Het manco van de kanaalverdeling is dat de percentages niets zeggen over de ontvangers van het geld. Multilaterale organisaties bijvoorbeeld worden niet alleen gefinancierd via het multilaterale kanaal, maar ook via het bilaterale kanaal (multi-bi financiering). En maatschappelijke organisaties en bedrijven ontvangen financiering via het maatschappelijke en bedrijfslevenkanaal, maar ook via het bilaterale kanaal. In de afgelopen jaren financiert het Ministerie van BZ activiteiten steeds meer via wisselende allianties van actoren die niet in één kanaal geplaatst kunnen worden (Ministerie van BZ, 2013c).

Daarom heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voorgesteld om te spreken van actoren in plaats van kanalen. De AIV adviseert voor de uitvoering van activiteiten vier hoofdgroepen van actoren aan te houden die het Ministerie van BZ kan inschakelen, al naar gelang hun meerwaarde: overheden, multilaterale instellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven (Ministerie van BZ, 2013c).

Figuur 7 Kanaalverdeling van de ODA-uitgaven



Bron: Ministerie van BZ, 2010b (cijfers 2009-2010), Interne gegevens BZ (2011) en Ministerie van BZ, 2013d (cijfers 2012)

2.2 Voorgenomen bezuinigingen gerealiseerd

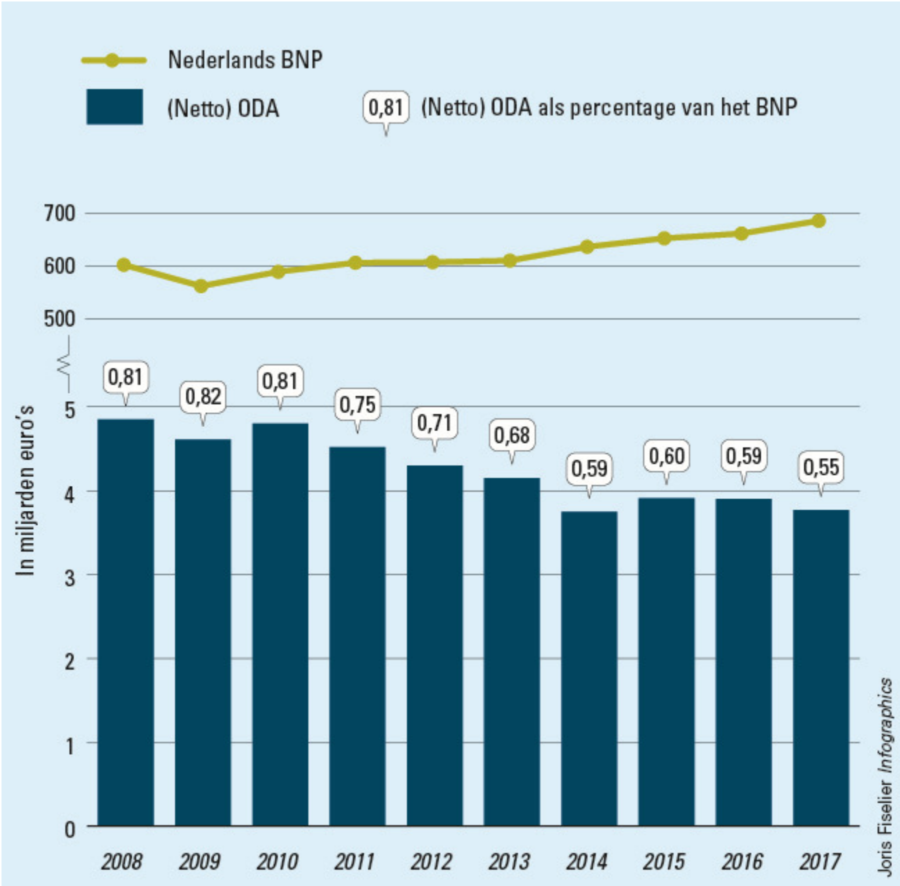
De gerealiseerde ODA-uitgaven kwamen in 2012 uit op € 4,4 miljard bruto. In 2012 ontving Nederland ook € 83 miljoen aan aflossingen op ODA-leningen en kreeg het ontvangsten naar aanleiding van eerdere ODA-uitgaven. Dit betekent dat de netto gerealiseerde ODA-uitgaven in 2012 in totaal € 4,3 miljard waren. Dat bedrag vertegenwoordigt 0,71% van het bnp in 2012 (figuur 8).[10]

Het kabinet-Rutte/Verhagen bezuinigde op ontwikkelingssamenwerking door het oorspronkelijke percentage van 0,8% van het bnp stapsgewijs omlaag te brengen naar 0,75% voor 2011 en vanaf 2012 naar gemiddeld 0,7%. 0,71% in 2012 betekende dus een gerealiseerde bezuiniging van € 823 miljoen ten opzichte van een ODA-begroting gebaseerd op 0,8% van het bnp. Deze € 823 miljoen is lager uitgevallen dan de raming van € 900 miljoen die het kabinet maakte in 2010, omdat het gerealiseerde bnp voor 2012 ook lager was dan geraamd.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher zijn extra bezuinigingen voor ontwikkelingssamenwerking opgenomen. Door deze geplande bezuinigingen bovenop de bezuinigingen van het vorige kabinet laat het kabinet-Rutte/Asscher met ingang van 2014 de 0,7% norm voor ODA van het vorige kabinet los. In figuur 8 wordt duidelijk dat vanaf 2011 de ODA-uitgaven niet meer in lijn zijn met het bnp door de oplopende bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking.

[10] Deze raming van het bnp komt uit de Macro Economische Verkenning, die elk jaar op Prinsjesdag wordt gepubliceerd door het Centraal Planbureau (CPB).

Figuur 8 ODA-percentages en ODA-bezuinigingen tussen 2011 en 2017 in miljoen €[11]



Bron: HGIS jaarverslagen 2008-2012, Ministerie van BZ (2013a) en CBS
Cijfers 2013-2017 zijn ramingen op basis van voorlopige uitgaven en voorlopige bnp-cijfers.

2.3 Thematische focus deels zichtbaar in cijfers

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft in 2011 vier prioritaire thema's geformuleerd:

- veiligheid en rechtsorde;
- voedselzekerheid;
- water;
- SRGR.

[11] De hoogte van de Nederlandse ODA-uitgaven wordt jaarlijks bepaald op basis van het bnp en daarmee van de economische ontwikkelingen. In de loop van het jaar worden de uitgaven op basis van de CPB ramingen aangepast om te komen tot 0,7% bnp. Om zo precies mogelijk op dit percentage te komen worden aan het eind van elk kalenderjaar betalingen vooruitbetaald of uitgesteld. Ook andere kasschuiven of vooruitbetalingen zijn soms nodig.

De doelstelling was toen om de middelen voor deze prioriteiten in 2014 bijna te verdubbelen ten opzichte van de begroting voor 2011 (Ministerie van BZ, 2011b). Het kabinet heeft de Tweede Kamer in 2012 geïnformeerd over de uitwerking van de vier beleidsprioriteiten (zie bijlage 1). De uitwerking van deze vier prioriteiten bevordert private sectorontwikkeling en een goed ondernemingsklimaat, en het kabinet investeerde daarom in samenwerking met het bedrijfsleven. Dit is onderdeel van de belangrijke verschuiving bij ontwikkelingssamenwerking van een sociale naar een economische invalshoek (Ministerie van BZ, 2010a en 2011b).

Het kabinet heeft de thema´s onderwijs en gezondheidszorg aangewezen als posterioriteiten. Dat betekent dat deze thema’s niet verdwijnen, maar dat ze de vier prioriteiten ondersteunen.

De begroting voor 2012 wilde de focus al realiseren door ambitieuze budgetten bij de prioriteiten en bezuinigingen bij de posterioriteiten. Uit de realisatiecijfers blijkt dat dat voornamelijk is gelukt bij de prioriteit voedselzekerheid en bij de posterioriteit onderwijs. Bij de prioriteiten water, veiligheid en rechtsorde, en SRGR en bij private sectorontwikkeling is de beoogde toename van de uitgaven nog niet zichtbaar.

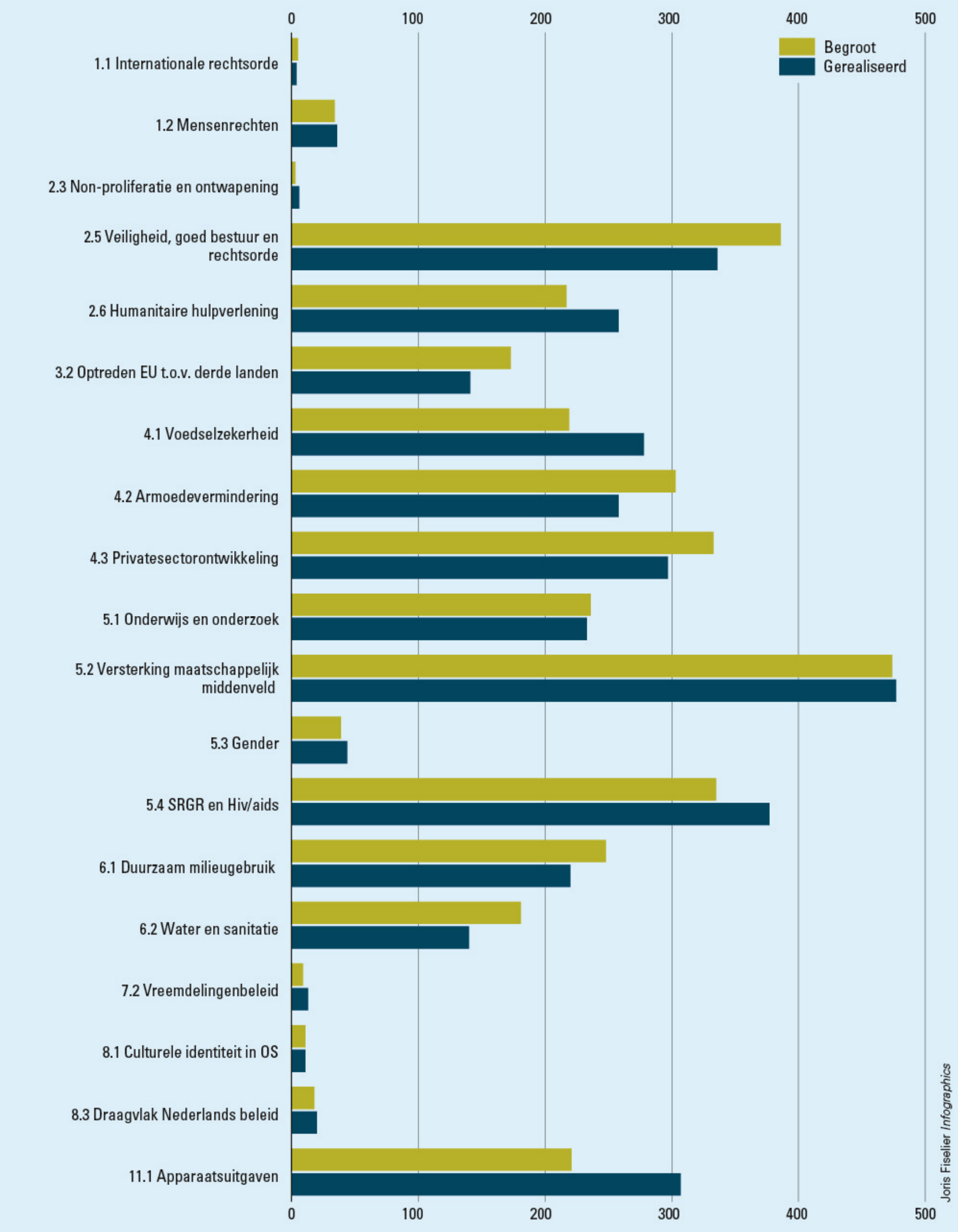
- Bij voedselzekerheid (artikel 4.1) zijn meer uitgaven gerealiseerd in 2012 dan begroot (zie figuur 9) en uit de meerjarige vergelijking tussen 2010 en 2012 (zie figuur 10) blijkt dat het aandeel van de uitgaven voor voedselzekerheid flink is toegenomen.
- Aan SRGR (artikel 5.4) is iets meer uitgegeven dan begroot, maar aan veiligheid en rechtsorde (artikel 2.5) en water (artikel 6.2) zijn de uitgaven lager uitgevallen dan begroot (zie figuur 9). In de jaren 2012 -2014 zou extra uitgegeven moeten worden om de toen beoogde toename tot 2014 te halen. Ook de meerjarige vergelijking (zie figuur 10) toont dat bij deze drie prioriteiten er nog geen sprake is van een groter aandeel in de uitgaven.
- De nadruk die het vorige en het huidige kabinet wil leggen op private sectorontwikkeling (artikel 4.3) is niet gerealiseerd in 2012. De realisatie in 2012 blijft achter bij de begroting en het procentuele aandeel van private sectorontwikkeling is zelfs afgenomen ten opzichte van 2011.
- Het aandeel van de uitgaven aan onderwijs (artikel 5.1) is in 2012 nog sterker afgenomen dan in het voorgaande jaar, conform het kabinetsbeleid dat onderwijs als een posterioriteit heeft aangeduid. Voor gezondheid zijn geen exacte cijfers bekend, omdat de uitgaven aan dit thema onder meerdere artikelen vallen.

Twee andere opvallende budgettaire verschuivingen

Naast de focus op de prioriteiten zijn er twee opvallende incidentele budgettaire verschuivingen zichtbaar in figuur 9 en 10:

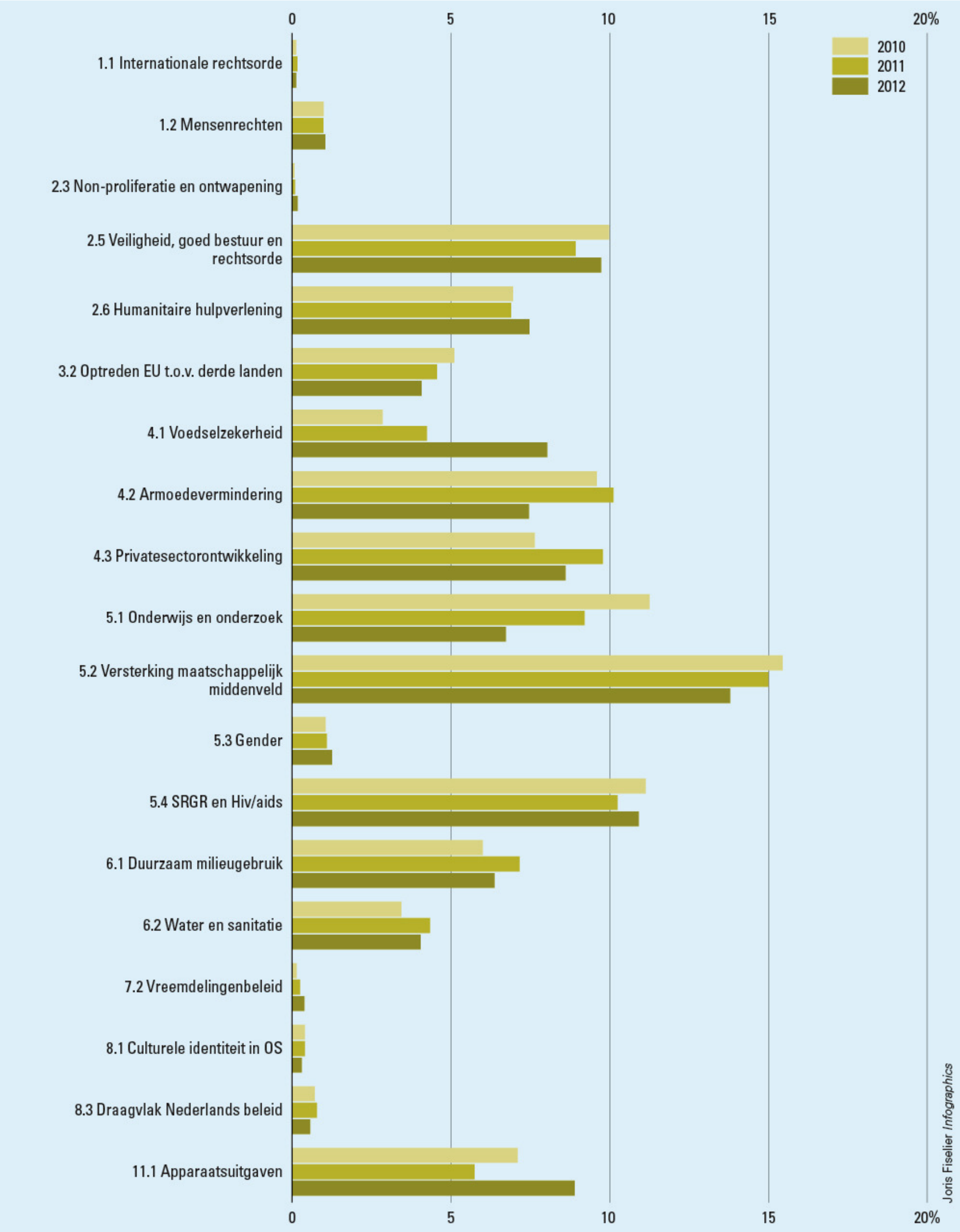
- Het aandeel van de uitgaven voor armoedevermindering (artikel 4.2) was tussen 2010 en 2011 gelijk en laat in 2012 een afname zien. Dit is een gevolg van wijzigingen in het ODA-budget die bij dit subartikel worden opgevangen. Het gaat om het periodiek bijstellen van het beschikbare ODA-budget als er wijzigingen zijn in het geraamde bnp en in de meerjarige ramingen van de toerekeningen. De budgettaire uitkomst van deze wijzigingen heeft tot gevolg dat er minder of meer uitgegeven kan worden bij dit subartikel van armoedevermindering (Ministerie van BZ, 2013b).
- Er is een groot verschil tussen begroting en realisatie bij de apparaatsuitgaven (artikel 11.1). Die bestaan uit personele en materiële kosten en uit koersverschillen. Het zijn vooral de koersverschillen die verantwoordelijk zijn voor de hoge uitgaven in 2012: de waardevermindering van de euro ten opzichte van de Amerikaanse dollar. De personele kosten namen in 2012 af met € 23,7 miljoen en de materiele kosten stegen met € 2,3 miljoen (Ministerie van BZ, 2013a).

Figuur 9 Begrote en gerealiseerde ODA-uitgaven 2012 van het Ministerie van BZ per artikel, in miljoen euro



Bron: HGIS-jaarverslag 2012

Figuur 10 Procentueel aandeel van de gerealiseerde uitgaven van BZ 2010-2012 per artikel



Bron: cijfers 2010 en 2011 uit HGIS-nota 2012 en 2013, cijfers 2012 uit HGIS-jaarverslag 2012

2.4 Belangrijke stap in transparante cijfers

We pleitten in 2010 voor meer transparantie in de begroting van het Ministerie van BZ (Algemene Rekenkamer, 2010b). Met de publicatie van de gegevens over ontwikkelingssamenwerking als open data sinds eind 2011 heeft het Ministerie van BZ een eerste stap gezet naar meer openheid over de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking. De interface www.openaid.nl maakt de financiële gegevens over lopende activiteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking inzichtelijk. Het is informatie over verplichtingen en uitgaven, sectoren, ontvangende landen, soorten hulp en ontvangende organisaties. In totaal meer dan tweeduizend activiteiten (Ministerie van BZ, 2011a).

De cijfers worden gepresenteerd volgens een door het International Aid Transparency Initiative (IATI) voorgeschreven format. Hierdoor worden de Nederlandse cijfers vergelijkbaar met uitgaven van andere donoren, ontwikkelingslanden en maatschappelijke organisaties (Ministerie van BZ 2011a). Geïnteresseerden krijgen een indicatie van de uitgaven van hulpgelden in het vorige jaar. Maar dat wil nog niet zeggen dat het brede publiek, een ontvangend land of een doelgroep in een ontwikkelingsland de weg weet in de opsomming van programmanamen en bedragen in euro's. De uitdaging is om naast deze cijfers online meer kwalitatieve informatie te geven over de voortgang en over de resultaten per activiteit. De resultatenrapportages die het Ministerie van BZ tot 2011 publiceerde, bevatten veel van deze kwalitatieve informatie en ze gaven concrete inzichten per partnerland. Het Ministerie van BZ heeft de resultatenrapportages veranderd in 'resultaatfiches' en de gegevens over 2012 gaan in het najaar van 2013 naar de Tweede Kamer. Deze resultaatfiches rapporteren over de resultaten voor de vier beleids-prioriteiten per beleidsprioriteit.

Een volgende uitdaging is om de open data geschikt te maken voor verantwoording. Dan kunnen ook accountants, auditors en toezichthouders de data gebruiken voor hun controle. Dit kan de verantwoordingslast verminderen en maakt verantwoording sneller en effectiever. Om bruikbaar te kunnen zijn voor verantwoording moeten de financiële gegevens in de open data voldoende kwaliteit hebben: ze moeten actueel en volledig betrouwbaar zijn. Daarnaast moeten ze gebruikmaken van een standaard zodat ze vergelijkbaar zijn met gegevens van andere donoren of ontvangers. De Algemene Rekenkamer heeft in een webdossier in 2012 de mogelijkheden van open data voor ontwikkelingssamenwerking uitgewerkt.[12]

[12] http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/V/Verantwoording_internationale_hulp

3 Verdieping van de cijfers

In onze monitorrapportages hebben we tot nu toe vooral gekeken naar ontwikkelingen in de landelijke cijfers. De cijfers zijn één realiteit. Dit jaar kijken we ook naar een andere realiteit: de werkelijkheid achter de cijfers, om zicht te krijgen op eventuele verschillen tussen beleid en uitvoering.

Door gesprekken op twee ambassades in Benin en Ethiopië en door het bezoeken van door Nederland ondersteunde projecten in deze landen, hebben we een beeld gekregen van waar ambassades in de uitwerking van het beleid tegenaan lopen en waarin de activiteiten die ambassades in partnerlanden financieren succesvol zijn.
We gaan achtereenvolgens in op (verhalen achter):

- de focus op landen en thema's;
- de kanaalverdeling door het instrument multi-bi financiering;
- algemene en sectorale begrotingssteun
- de coördinatie tussen ambassades en themadirecties;
- de resultaatmeting;
- de lerende functie.

3.1 De focus op landen en thema's

15 partnerlanden en 4 regio's

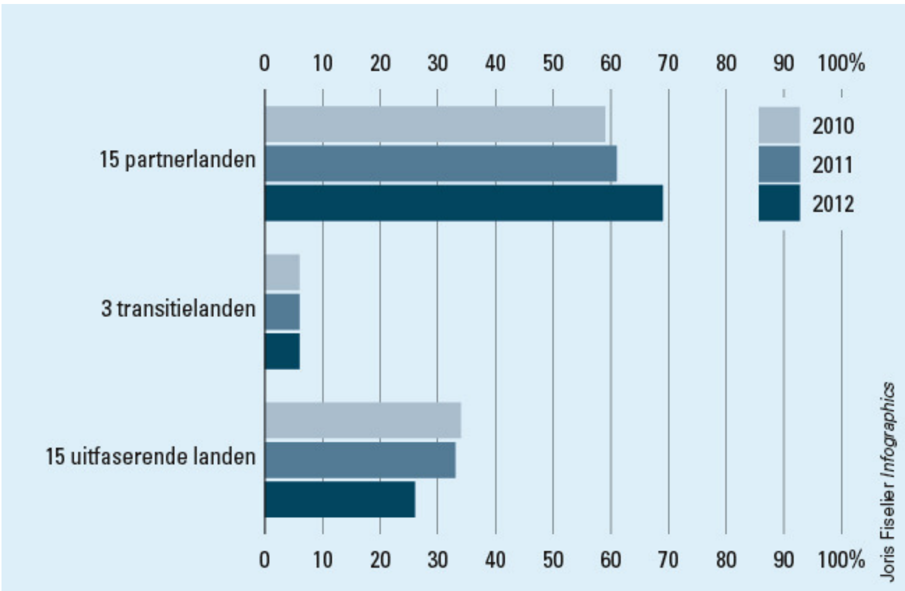
2012 was het eerste volledige begrotingsjaar dat de landenprogramma's uitgevoerd werden conform de nieuwe lijst met vijftien partnerlanden en achttien voormalige partnerlanden van het kabinet-Rutte/Verhagen (zie figuur 11).

Figuur 11 Wereldkaart met partnerlanden, transitielanden en uit te faseren landen van het kabinet-Rutte/Verhagen



Uit figuur 12 blijkt dat de focus op partnerlanden in de uitgaven zichtbaar wordt: in 2012 steeg het procentuele aandeel van de partnerlanden tot bijna 70% en daalde het aandeel van de transitielanden en ex-partnerlanden.

Figuur 12 Procentuele verdeling bilaterale ODA-uitgaven 2010-2012 over partnerlanden en voormalige partnerlanden (alleen uitgaven Ministerie van BZ)



Bron: HGIS-jaarverslagen 2010, 2011 en 2012

Deze landenfocus behoeft enige nuancering. Nederland financiert sinds 2012 ook specifieke regionale programma's als aanvulling op de vijftien partnerlanden, gericht op grensoverschrijdende uitdagingen. Het gaat om een regionale benadering voornamelijk op het terrein van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde. Deze regionale benadering is gericht op Midden-Amerika (vooral El Salvador, Honduras, Nicaragua en Guatemala); de Hoorn van Afrika (met name Somalië) en het Grote Merengebied (met name Democratische Republiek Congo) en in de regio Afghanistan-Pakistan en (met name gericht op Pakistan) (Ministerie van BZ, 2011g). Deze regionale benadering financiert dus activiteiten in zeven landen buiten de lijst van vijftien partnerlanden. De financiering verloopt waar mogelijk via het multilaterale kanaal en via het bilaterale kanaal waar nodig.[13]

Inmiddels heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aangegeven het advies van de AIV op te volgen om flexibel om te gaan met de landenlijsten die landen indeelt naar partnerland, transitieland en exit-land De gedachte hierbij is dat ontwikkelingslanden elk een tempo van transitie hebben en er maatwerk nodig is om te kiezen welke vorm van hulp of handel het meest geschikt is (Ministerie van BZ, 2013c).

In 2015 moet het percentage uitgaven aan landenprogramma's in partnerlanden samen met het bilaterale deel van de regionale programma's, geleidelijk op 100% uitkomen. Dat van de ex-partnerlanden en transitielanden moet dan 0% zijn. Eind 2012 heeft de Tweede Kamer een brief ontvangen over de uitfasering van bilaterale programma's met de stand van zaken van de afbouw en overdracht in de ex-partnerlanden en transitielanden (Ministerie van BZ, 2012h).

Thematische focus

In ons verdiepend onderzoek hebben wij gezien dat de door ons bezochte ambassades de beweging naar concentratie van activiteiten hebben gemaakt.[14] Beide ambassades hebben – in overeenstemming met het departementale beleid – in het landenprogramma drie prioriteiten vastgesteld. Aan één van de prioriteiten worden niet-prioritaire thema's gekoppeld door beide ambassades die ondersteunend zijn. In Ethiopië is het SRGR programma verbreed tot gezondheidszorg (zie hierna) en in

[13] In 2012 is € 15 miljoen uitgegeven aan het 'Grote Meren' programma; € 5 miljoen aan het Midden-Amerika programma (HGIS, jaarverslag 2012); Voor Afghanistan-Pakistan droeg Nederland in 2012 € 25 miljoen bij aan het Afghanistan Reconstruction Trust Fund (online data Wereldbank) en voor de Hoorn van Afrika wordt € 3,2 miljoen besteed in 2013 (Ministerie van BZ, 2013d).

[14] De Nederlandse ambassade in Ethiopië is bezig om het aantal activiteiten terug te brengen van ongeveer 90 naar 53. De Nederlandse ambassade in Benin is bezig om het aantal activiteiten terug te brengen van 50 naar 30.

Benin worden bij het water- en sanitatieprogramma ook activiteiten voor goed bestuur en gezondheid gefinancierd.
Wij stellen ook vast dat zelfstandige activiteiten, gericht op goed bestuur, uitgefaseerd worden conform het beleid dat goed bestuur niet langer een prioriteit is. Maar de aandacht voor goed bestuur blijft behouden door gerichte activiteiten binnen de vier prioriteiten: de ambassades voeren die uit als ondersteuning van de prioritaire thema´s, zoals het kabinet ook heeft aangegeven (Ministerie van BZ, 2011b). Ambassades benadrukken dat ontwikkelingsdoelen niet strikt gescheiden gerealiseerd kunnen worden.

Het voorbeeld van het SRGR programma in Ethiopië: een verbrede aanpak

De ambassade heeft van de themadirectie in Den Haag toestemming gekregen om onder de prioriteit SRGR een breed gezondheidsprogramma uit te voeren, hoewel het kabinet gezondheid als een posterioriteit heeft aangeduid. Die verbreding is onderbouwd met de argumentatie dat SRGR en algemene gezondheidszorg nauw met elkaar verbonden zijn. Ethiopië heeft bovendien nog grote uitdagingen op dit terrein. Zo is bijvoorbeeld de moedersterfte nog hoog, hoewel de kindersterfte is afgenomen. Nederland financiert daarom een combinatie van grote en kleine programma’s gericht op algemene gezondheidszorg, voeding, voorlichting hygiëne en schoon water.

Het Millennium Development Goals Performance Fund waarmee de ambassade de uitvoering van het Health Sector Development Plan (HDSP) van het federale Ministerie van Gezondheid van Ethiopië ondersteunt, is de grootste activiteit binnen het SRGR-programma. Verder wordt onder meer een meerjarig programma van UNICEF gesteund, gericht op water, sanitatie en hygiëne. De ambassade steunt ook specifieke kleine activiteiten, zoals van een Ethiopische ngo die zich richt op *family planning* en seksuele voorlichting aan jongeren, en van een internationale ngo met een opvanghuis waar prostituees voorlichting krijgen over hiv/aids. Deze activiteiten ondersteunen de grote programma’s en ze kunnen sneller en flexibeler inspelen op een actuele vraag of behoefte. Het doel is dat meer moeders de bevalling overleven en gezonde kinderen op de wereld zetten.

De ambassade beschouwt zich als een ‘actieve *grant manager’* die gevraagd en ongevraagd advies geeft als donor aan uitvoerende organisaties en betrokken actoren. De themadeskundigen beheren zelf activiteiten en kunnen daardoor gevoelige onderwerpen als genderongelijkheid, homorechten, seksuele voorlichting aan jongeren en veilige abortus op de kaart zetten.

In het SRGR-programma voor de periode 2012-2015 ligt de nadruk op het verbeteren van de kwaliteit van de zorg. In de periode daarvoor is vooral geïnvesteerd in het uitbreiden van de infrastructuur, zoals het bouwen van gezondheidsposten. De bouw van deze posten is een verbetering, maar de kwaliteit van de geleverde zorg is vaak onvoldoende. Veel posten hebben bijvoorbeeld geen water en geen toiletten, waardoor vrouwen niet naar de posten komen om te bevallen. In het nieuwe programma wordt daarom geïnvesteerd in de kwaliteit van de gezondheidsposten (uitrusting en water) en in de kwaliteit van de zorgverleners en voorlichting op gemeenschapsniveau.

3.2 Belang van het instrument multi-bi financiering

Ambassades maken steeds meer gebruik van het instrument multi-bi financiering. Nederland volgt hiermee een internationale trend onder donorlanden (OECD-DAC, 2013). Voorbeelden van Nederlandse multi-bi financiering zijn de samenwerking met UNFPA voor het tegengaan van geweld tegen vrouwen in Ethiopië en een programma van UNICEF, gericht op sanitatie en verbetering van hygiëne dat zowel in Benin als in Ethiopië wordt uitgevoerd.

Ambassades zien belangrijke voordelen in het instrument multi-bi financiering ten opzichte van de jaarlijkse bijdrage die Nederland doet aan de hoofdzetel van een internationale organisatie. De ambassade kan gericht kiezen voor deskundige landenteams van een multilaterale organisatie in een partnerland. De ambassade heeft ook direct invloed op de formulering van de projecten en kan eigen accenten en beleidsprioriteiten veel herkenbaarder laten uitvoeren door de landenkantoren van een multilaterale organisatie.

Er zijn ook voordelen aan meer multi-bi financiering voor het ontvangende land, want er is meer 'donorharmonisatie' als één landenkantoor van een multilaterale organisatie een activiteit uitvoert die gefinancierd wordt door meerdere donoren dan dat elk donorland parallel programma´s financiert met verschillende uitvoeringspartners.

We signaleren ook een aantal nadelen aan deze hulpmodaliteit. Multi-bi financiering vereist namelijk meer beheerskosten dan financiering via een jaarlijkse vaste bijdrage aan een multilaterale organisatie. Ambassades onderhandelen immers over aparte contracten met landenkantoren van multilaterale organisaties voor elke programma dat via multi-bi

financiering loopt. Een forumdirectie in Den Haag onderhandelt met het hoofdkantoor van dezelfde internationale organisatie over afspraken voor grote programma's of over besteding van jaarlijkse bijdragen. Door deze verschillende onderhandelingssporen ontstaan risico's op onvoldoende coördinatie en afstemming tussen de ambassade en de forumdirectie in Den Haag.

3.3 Algemene en sectorale begrotingssteun

Algemene begrotingssteun is niet langer een belangrijk instrument voor ambassades bij het uitvoeren van de landenprogramma's. Tot 2011 gaf Nederland nog minstens € 100 miljoen algemene begrotingssteun per jaar. De afgelopen jaren is dat bedrag afgenomen tot € 44 miljoen in 2012 (IOB, 2012b). Het kabinet heeft aangekondigd met ingang van 2013 geen nieuwe algemene begrotingssteun meer te verstrekken[15] naar aanleiding van de motie Mulder.[16] (Ministerie van BZ, 2013e)

We merken op dat Nederland ook na 2013 indirect blijft bijdragen aan algemene begrotingssteun. Multilaterale organisaties, de Europese Unie en IFI's, zoals de Wereldbank, blijven algemene begrotingssteun gebruiken als een belangrijk instrument. Nederland draagt jaarlijks bij aan deze organisaties en financiert dus ook een deel van deze begrotingssteun. Nederland pleit er al jaren voor dat de Europese Unie striktere eisen stelt aan ontvangende landen bij algemene begrotingssteun. Sinds 2012 heeft de Europese Unie de regels voor algemene begrotingssteun aangescherpt (Ministerie van BZ, 2012i en 2013e).

Naast het stopzetten van de algemene begrotingssteun blijft het kabinet sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun geven. Bij sectorale begrotingssteun moet het ontvangende land het geld onder striktere voorwaarden uitgeven dan bij algemene begrotingssteun en de uitgaven moeten gericht zijn op één van de vier prioriteiten. Bij stabiliteitssteun krijgt een fragiele staat of een post-conflictland steun voor rudimentaire dienstverlening om vrede en veiligheid te consolideren (Ministerie van BZ, 2013e).

---

[15] Alleen Burkina Faso ontvangt in 2013 een laatste keer algemene begrotingssteun wegens de overeengekomen exit-strategie.

[16] Kamerstuk 33 400 V, nr. 35. Deze motie is tot stand gekomen na de publicatie van een meerjarige evaluatie van begrotingssteun door de IOB (IOB, 2012b) en onze publicatie over begrotingssteun aan Oeganda (Algemene Rekenkamer, 2012b).

We hebben vastgesteld dat zowel bij de ambassade in Benin als Ethiopië sectorale steun een belangrijk instrument is. Ambassades benadrukken hierbij de voordelen van duurzame capaciteitsopbouw, verbeterde donorcoördinatie en de relatief lage transactiekosten in vergelijking met kleinere projecten. Bovendien biedt een sectoraal programma voor water of SRGR de mogelijkheid om bij nationale overheden invloed uit te oefenen op het nationale beleid voor die thema's door het gewicht dat een groot programma in de schaal legt (IOB, 2008). Het nadeel is dat ambassades op grotere afstand staan van de uitvoeringsorganisaties dan bij kleine projecten die ze financieren. Daardoor kunnen ze bij vertragingen of problemen niet direct interveniëren. We stelden bijvoorbeeld in Benin vast dat falend management van een gemeente over het in gebruik nemen van latrines niet direct aangepakt kon worden. In Ethiopië misten soms basisvoorzieningen zoals water en sanitatie bij publieke gezondheidsposten ondanks grote investeringen van donoren.

3.4 Coördinatie tussen ambassades en directies in Den Haag

Wij stellen vast dat de communicatie en afstemming tussen ambassades en directies bij het Ministerie van BZ die betrokken zijn bij de financiering van ODA-activiteiten verbeterd kan worden.[17] Deze organisatieonderdelen zijn niet altijd en niet volledig op de hoogte van elkaars activiteiten. Dat is een gevolg van het delegeren van budgetten en verantwoordelijkheden. De directies bij het Ministerie van BZ in Den Haag beheren centrale fondsen en bijdragen aan ngo´s, bedrijven en aan multilaterale organisaties, terwijl de ambassade het landenprogramma beheert. In het veld kunnen de activiteiten echter op dezelfde plek plaats blijken te vinden, wat problemen kan opleveren in de communicatie en coördinatie tussen ambassade en het departement in Den Haag (zie kader hieronder).

[17] Directies bij het ministerie in Den Haag die betrokken zijn bij de uitvoering van het ODA-activiteiten zijn de themadirecties die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de beleidsprioriteiten, de regiodirecties die met regionale expertise en de forumdirectie die de contacten onderhoudt met multilaterale en internationale organisaties.

Communicatie tussen themadirecties en ambassades
De themadirecties financieren wereldwijde of thematische programma's waarvoor uitvoerende organisaties verantwoordelijk zijn. Het gaat om multilaterale organisaties en mondiale fondsen, Nederlandse en internationale ngo's, Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen die activiteiten uitvoeren in partnerlanden. Themadirecties weten niet altijd waar de activiteiten uitgevoerd worden en of deze mogelijk incoherentie opleveren met het landenprogramma van de ambassade. Daardoor kunnen kansen op synergie worden gemist of moeten ambassade veel energie stoppen in het bijsturen van beslissingen die tot afstemmingsproblemen of inefficiëntie dreigen te leiden in het veld. Slechts één van de vier themadirecties communiceert systematisch aan ambassades over lopende activiteiten die ze financieren. Voor op stapel staande activiteiten is er geen systematisch overleg tussen ambassades en themadirecties. Dat houdt het risico in dat coördinatieproblemen laat ontdekt worden en veel tijd kosten om te herstellen.

Er zijn op dit punt wel ontwikkelingen bij het ministerie gaande. Eén themadirectie geeft aan ambassades inmiddels een overzicht van lopende en op stapel staande centraal gefinancierde activiteiten. Het Ministerie van BZ werkt ook aan het opzetten van een managementinformatiesysteem waarmee zowel de ambassades als directies in Den Haag inzicht krijgen in activiteiten die in een specifiek land uitgevoerd worden. Dit informatiesysteem is een belangrijke stap in de richting van goede communicatie. Die moet vervolgens leiden tot goede coördinatie. De voortdurend veranderende personele bezetting van ambassades en themadirecties kan tot gevolg hebben dat de continuïteit van deze ontwikkelingen gevaar loopt.

Splitsing van verantwoordelijkheden tussen ambassades en directies in Den Haag is goed te beargumenteren. Directies in Den Haag beschikken over teams met brede kennis en expertise en zijn verantwoordelijk voor de realisatie van brede doelen. Ambassades hebben zicht op de concrete situatie en betrokken actoren ter plaatse en kunnen via het landenprogramma snel reageren. In de praktijk is er echter onvoldoende informatie-uitwisseling tussen de ambassades en Den Haag en daardoor worden kansen gemist bijvoorbeeld om budgetten van vertraagde projecten over te hevelen naar kansrijke projecten elders.[18]

[18] Dit probleem is breder dan alleen bij de ODA-activiteiten van de ambassades. Een mid term review van 2012 over activiteiten op het terrein van gemeenschappelijk cultureel erfgoed stelde dezelfde problemen vast bij ambassades in 8 landen (Auditdiensten OCW en BZ, 2012).

3.5 Resultaatmeting

Geen systematisch zicht op resultaten

Het Ministerie van BZ is geen uitvoeringsorganisatie, maar een organisatie die multilaterale organisaties, bedrijven, overheidsorganisaties en ngo's in Nederland en in ontwikkelingslanden financiert om activiteiten uit te voeren. De evaluaties die ambassades ontvangen als onderdeel van de verantwoording, of waarvoor ze opdracht geven als onderdeel van de uitvoeringscyclus, kampen met problemen. De problemen zijn het grootst bij kleinere programma's die veelal op projectbasis plaatsvinden. Aan grote sectorale programma's die vaak in multidonorverband en in samenwerking met de lokale overheid worden uitgevoerd (zoals het waterprogramma in Benin en de bijdrage aan het federale gezondheidsprogramma in Ethiopië) zijn veelal centrale evaluaties en reviews verbonden die worden uitgevoerd door externen aan de hand van een vooraf vastgesteld beoordelingskader. Toch blijkt ook bij deze sectorale programma's goed evalueren een uitdaging.

Oordelen van de IOB over kwaliteit van evaluaties

De IOB, de evaluatiedienst van het Ministerie van BZ, heeft twintig interne evaluaties beoordeeld van activiteiten van ambassades in 2012 en hierin belangrijke tekortkomingen vastgesteld. In het algemeen ontbreekt in deze evaluaties informatie over de relatie tussen doelen, activiteiten en ingezette middelen (interventielogica). Er is ook te weinig informatie over de validiteit, geloofwaardigheid en bruikbaarheid. De grootste problemen doen zich voor bij de representativiteit en onderzoeksmethodologie (IOB, 2013a).

Tijdens ons veldbezoek werd duidelijk dat in de periode van het vorige meerjarige strategische plan in Ethiopië lokaal uitgevoerde evaluaties weinig tot geen inzicht verschaffen in welke resultaten bereikt zijn. Ze bevatten geen valide informatie over resultaten en/of impact, en er wordt nog te weinig ingezet op onafhankelijke monitoring en op het verrichten van representatieve baseline studies. In de gepubliceerde evaluatie van de drinkwatersector stelt de IOB dat effectonderzoek naar de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen bemoeilijkt wordt door onder meer ontbrekende informatie over geplande en uitgevoerde evaluaties, ontbrekende duidelijke baseline data en door gebrek aan informatie over lokale knelpunten (IOB, 2012a).

We maken deze opmerking op basis van ons veldonderzoek: daarbij stelden we een aantal knelpunten in de resultaatmeting vast die in lijn zijn met de meer algemene problemen die de IOB vaststelde bij interne evaluaties van activiteiten en bij de thematische evaluatie van drinkwater (IOB, 2013a en 2012a, zie ook kader):

Nulmetingen ontbreken

Bij de start van een activiteit is er vaak geen goede nulmeting uitgevoerd. Het gevolg is dat gegevens over output, outcome en impact die verzameld worden tijdens of na afloop van de activiteit, moeilijk te relateren zijn aan een uitgangssituatie en dus moeilijk te duiden.

Evaluaties worden uitgevoerd door organisatie zelf

Wanneer de evaluaties worden uitgevoerd door de uitvoerende organisaties zelf (vaak in het verlengde van de verantwoording aan de donor) leidt dat tot de situatie dat de 'slager zijn eigen vlees keurt'. De ambassade kan vaak slechts op afstand monitoren wat er in het veld gebeurt en dat is vaak onvoldoende om de aangegeven resultaten te verifiëren.

Informatie is niet betrouwbaar

Aan sectorale programma's zijn zoals gezegd veelal centrale evaluaties en reviews verbonden. Die worden uitgevoerd door externen aan de hand van een vooraf vastgesteld beoordelingskader. Toch is het ook dan een uitdaging om voldoende betrouwbare informatie te ontvangen op het microniveau, waaruit snel duidelijk wordt of een interventie ook effect heeft en of er niet jarenlang geïnvesteerd wordt zonder resultaat (zie kader hieronder).

Betrouwbare informatie op microniveau vergt aandacht (voorbeeld Ethiopië)

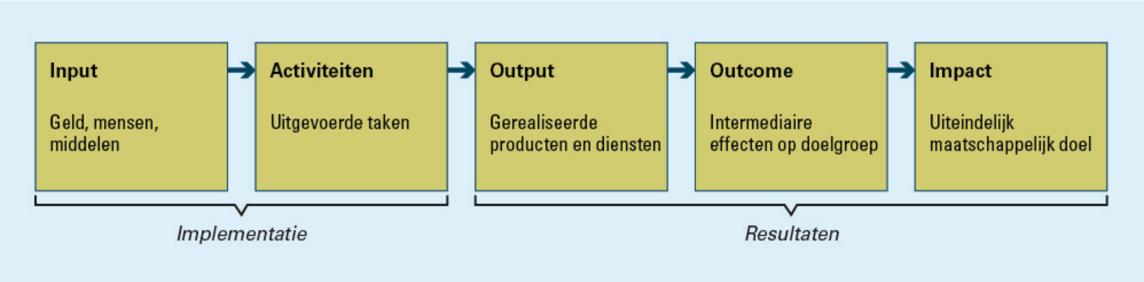
De ambassade in Ethiopië steunt het Millennium Development Goals Performance Fund, waarmee het nationale gezondheidsplan van het Ethiopische Ministerie van Gezondheid wordt ondersteund. Donoren en de Ethiopische overheid monitoren en evalueren de uitvoering van dit vijfjarig strategisch plan aan de hand van een overeengekomen set van indicatoren en rapportageformats (twaalf resultaatgebieden met doelstellingen op output en outcome niveau). De tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie worden uitgevoerd door onafhankelijke consultants.

De bezochte instituties houden op verschillende niveaus outputgegevens bij over bijvoorbeeld het aantal bezoekers van gezondheidsposten, de groeicurves van kinderen, het aantal uitgedeelde condooms, het aantal vaccinaties, en het aantal bijeenkomsten met lokale gemeenschappen. Deze informatie is onderdeel van het Management Informatie Systeem van de overheid en wordt gebruikt voor de reviews. Tijdens de presentatie van de conceptversie van de midterm review werd duidelijk dat de gegevens waarop deze review is gebaseerd niet volledig zijn, omdat er alleen informatie verzameld wordt van gezondheidsposten van de overheid en niet van de vele gezondheidsactiviteiten van ngo´s en andere private partijen. Bovendien zijn de gegevens niet betrouwbaar, omdat de informatie van lokale gemeenschappen niet geverifieerd wordt.

Teveel output, te weinig outcome en impact

De praktijk bij de landenprogramma's is om bij afzonderlijke activiteiten vooral te meten wat de output is van activiteiten (bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde waterpunten of het aantal verspreide condooms). Deze informatie zegt echter niets over de outcome: het effect op de doelgroep (toegang van dorpsbewoners tot drinkwater, condoomgebruik onder jongeren).

Figuur 13 Van input naar impact



Vervolgens ontbreekt vaak een cruciaal aspect van resultaatmeting: impactmeting. Bij impact gaat het om de vraag of het maatschappelijke doel gehaald wordt met de gefinancierde activiteiten (figuur 13). Daarvoor is degelijk evaluatieonderzoek nodig, ook naar ongewenste effecten van bijvoorbeeld een drinkwaterproject of een campagne tegen hiv/aids.

Initiatieven voor betere resultaatmeting

We stellen vast dat het proces van resultaatmeting tegenwoordig meer aandacht heeft bij het Ministerie van BZ, maar we vinden dat het nog verder verbeterd moet worden. Onafhankelijke evaluaties en het volgen van resultaten dienen op alle niveaus systematisch te gebeuren en dient een integraal onderdeel zijn van de beleidscyclus.

De recente aandacht voor resultaatmeting concentreert zich op twee niveaus. Per afzonderlijke activiteit hanteert het Ministerie van BZ sinds kort een verbeterd format voor de projectvoorstellen: daarin zijn output en outcome vereiste indicatoren opgenomen. Op het geaggregeerde niveau van de vier prioriteiten ontvangt de Tweede Kamer najaar 2013 resultaatfiches die een overzicht geven van de doelrealisatie in 2012 voor deze vier prioriteiten.[19] Bovendien is er een traject met de IOB gestart ter verbetering van de resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van het bedrijfsleveninstrumentarium. Het is de bedoeling dat uitvoerende

[19] De Tweede Kamer heeft in november 2012 voorlopige resultaten over de beleidsprioriteiten ontvangen voor de eerste 9 maanden van 2012 (Ministerie van BZ, 2012g).

organisaties zelf verantwoordelijkheid dragen voor het opstellen van resultaatketens voor elke activiteit, waarin ze de resultaten aangeven op het niveau van output, outcome en impact (IOB, 2013).

We zien deze extra aandacht als een positieve ontwikkeling. Tegelijk pleiten we voor een verdere verbetering van de resultaatmeting bij afzonderlijke activiteiten, want die informatie ligt aan de basis van de resultaatfiches.

Kosten evaluatie gaan voor baten uit

Evaluaties die ook een impactmeting doen vergen de nodige inspanning en kosten, maar de kost gaat voor de baat uit. Inzicht in welke ontwikkelingsactiviteit in een specifieke context werkt en welke niet, is nodig om bij te sturen en om in de toekomst betere keuzes te maken (zie het voorbeeld van water en sanitatie hieronder). Bij positieve effecten geeft het bovendien een zekere basis waarmee nieuwe interventies onderbouwd kunnen worden.

In deel 1 staat een kader met het voorbeeld van de *lessons learned* bij de watervoorziening in Benin. Een volgende uitdaging bij de resultaatmeting in Benin is het benutten van informatie die gebruikers van waterpunten en latrines zelf verzamelen en het introduceren van slimme technologieën zoals geocoding. Op het platteland in Benin is een goed G3 netwerk voor mobiele telefoons en gemeenten en gebruikers zouden via mobiele telefoons informatie over activiteiten kunnen uitwisselen die gebruikt kan worden voor resultaatmeting en voor verantwoording. Die verantwoording hoeft dan niet langer alleen door ambtenaren en accountants uitgevoerd te worden, maar kan ook door burgers worden gebruikt die hun gemeente ter verantwoording roepen bij vertragingen, gebrekkig onderhoud en corruptie (horizontale verantwoording).

3.6 De lerende functie

De lerende functie over wat wel en niet werkt is onvoldoende geborgd bij het Ministerie van BZ. Dat hangt samen met de trage voortgang van verbeterd kennismanagement en personeelsbeleid (zie hoofdstuk 4). Hierdoor kunnen medewerkers niet snel en gebruiksvriendelijk kennis, die vaak wel ergens aanwezig is, raadplegen bij het opstarten van nieuwe activiteiten. Het gevolg is dat kennis die voortkomt uit monitoring en uit evaluaties van activiteiten niet soepel kan worden uitgewisseld. *Lessons learned* kunnen daardoor niet gemakkelijk gedeeld worden binnen en buiten het ministerie.

Uit de analyse van de casussen Benin en Ethiopië blijkt dat het ambassadepersoneel van de sectie ontwikkelingssamenwerking over het algemeen veel thematische kennis heeft, zowel onderwerp inhoudelijke als praktische kennis (bijvoorbeeld over de lokale situatie en over betrouwbare lokale partners). Daarnaast is er bij ambassades en directies in Den Haag veel relevante informatie en kennis in afzonderlijke documenten of bij afzonderlijke medewerkers. Door het systeem van overplaatsingen en door de verschillende verantwoordelijkheden van themadirecties, forumdirecties en regiodirecties wordt deze kennis niet altijd op de meest effectieve manier ingezet of overgedragen (Ministerie van BZ, 2011f).

Bovendien is onvoldoende werk gemaakt van een platform voor laagdrempelige en actuele digitale kennisuitwisseling. Het gebrekkige kennisbeheer wordt versterkt door de lage appreciatie specialistische kennis bij het Ministerie van BZ. De adviescommissie moderne diplomatie (2013) heeft deze problemen ook vastgesteld bij de analyse van de diplomatieke activiteiten van het Ministerie van BZ.

4 Interne organisatie

Het kabinetsbeleid voor ontwikkelingssamenwerking werkt door in de interne organisatie van het Ministerie van BZ.
In 2011 kondigde de staatssecretaris van BZ aan om het personeelsbeleid te professionaliseren en de opbouw van kennis te bewerkstelligen door een gerichte instroom van personeel, meer inzet op detachering en uitwisseling met het bedrijfsleven en kennisinstellingen en een verdere flexibilisering van arbeidscontracten (Ministerie van BZ, 2011b).
Het ministerie is sindsdien bezig met het hervormen van de interne organisatie en moet tegelijk ook bezuinigen. In onze vorige monitorrapportages (Algemene Rekenkamer, 2011a, 2011b en 2012a) hebben we vier specifieke hervormingen als belangrijke aandachtspunten geïdentificeerd en we onderzoeken in dit rapport welke aanpassingen op stapel staan. Wij blijven dit proces monitoren en doen hierover ook in de volgende monitorrapportages verslag. Het gaat om:

- kennismanagement;
- capaciteitsinzet en flexibilisering personeel;
- beheersbaarheid van activiteiten;
- interne sturing van het beleid.

4.1 Kennismanagement

In onze vorige monitorrapportages (Algemene Rekenkamer, 2011a, 2011b en 2012a) concludeerden wij dat het Ministerie van BZ diverse initiatieven op het gebied van kennismanagement in gang heeft gezet. De resultaten hiervan zijn wisselend. Enkele initiatieven zijn uitgevoerd, maar een groot deel is vertraagd of uitgesteld.

Het ministerie heeft in 2012 het opleidingsprogramma vernieuwd en een interne nulmeting van het kennisniveau binnen het departement uitgevoerd. In deze nulmeting zijn een aantal knelpunten in het kennismanagement vastgesteld, zoals de lage appreciatie binnen het departement voor opleiding en verdieping, slechte toegankelijkheid van informatie en onvoldoende aansluiting van bestaande kennisinitiatieven op de praktijk.

In 2012 zijn ook vertragingen duidelijk geworden. De kennisplatforms waren in november 2011 aangekondigd in de Kennisbrief aan de Tweede Kamer als het belangrijkste instrument van uitwisseling en ontwikkeling van kennis (Ministerie van BZ, 2011f). Bijna twee jaar later zijn sommige van deze platforms nog steeds in de opstartfase. De kennisbijlage die directies aan het jaarplan moesten toevoegen heeft niet het gewenste resultaat gehad, omdat leidinggevenden het belang ervan niet zagen. Het oprichten van vijf circuits met deskundigen op een van de werkterreinen van het Ministerie van BZ is niet doorgegaan.[20] Het digitaal kennispaspoort is geïntroduceerd, maar het gebruik voldoet nog niet aan de verwachting doordat de invulling ervan vrijblijvend is.

Het Ministerie van BZ geeft aan dat de bezuinigen en beleidswijzigingen de uitvoering van de kennisagenda hebben vertraagd. We stellen vast dat de aandacht voor het kennismanagement weer dreigt weg te zakken en dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de kennisagenda erg versnipperd is binnen het Ministerie van BZ. Door het gebrek aan centrale aansturing hapert de coördinatie en komen initiatieven moeizaam van de grond.

4.2 Capaciteitsinzet en flexibilisering personeel

Het personeelsbestand van het Ministerie van BZ moet krimpen door de bezuinigingen. Tegelijk moet er meer en deskundiger personeel voor de vier beleidsprioriteiten beschikbaar komen in Den Haag en bij de ambassades in de partnerlanden (Ministerie van BZ, 2011c). Om beide doelen te realiseren, is het Ministerie van BZ bezig met flexibilisering van het personeelsbeleid en het plaatsingsproces.

In 2012 was het streven van het ministerie om een volledige strategische personeelsplanning van het hele personeel gereed te hebben. Hiermee kon de bestaande kennis en kunde van de medewerkers zo efficiënt mogelijk ingezet worden en konden tekorten opgevuld worden (Algemene Rekenkamer, 2012a). Bij de ambassades in de vijftien partnerlanden heeft een personeelsschouw plaatsgevonden en dat heeft geleid tot het aanstellen van specialisten. Sinds medio 2012 beschikken de meeste ambassades over de vereiste omvang en expertise voor het ontwikkelen en uitvoeren van het nieuwe prioriteitenbeleid (Ministerie van BZ, 2012c). Vanaf 2014 vindt een jaarlijkse personeelsschouw plaats bij directies en

---

[20] Die circuit-deskundigheid bestaat uit het bij de medewerker accumuleren van deskundigheid op één van de werkterreinen van het Ministerie van BZ (bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking), al of niet in combinatie met specifieke regiokennis (Ministerie van BZ, 2011f).

ambassades. Het valt echter op dat het departement geen actueel overzicht heeft van het aantal themadeskundigen/specialisten dat in dienst is.

Het Ministerie van BZ heeft andere maatregelen om het personeelsbestand te flexibiliseren gedeeltelijk gerealiseerd, zoals het werven van nieuwe specialisten voor de beleidsprioriteiten en het gericht zoeken naar nieuwe medewerkers met een achtergrond in ontwikkelingssamenwerking. Nieuwe arbeidscontracten bij het Ministerie van BZ zijn tegenwoordig flexibel. De oprichting van een flexibele schil in het personeelsbestand is echter nog niet gerealiseerd[21] en de kwaliteit en frequentie van functioneringsgesprekken zijn nog onvoldoende. Het ministerie heeft in juli 2013 maatregelen aangekondigd om de frequentie en kwaliteit van functioneringsgesprekken te verbeteren.

Een werkgroep heeft in 2010 en 2011 het hele plaatsingsproces onderzocht en aanbevelingen gedaan voor wijzigingen (Ministerie van BZ, 2011l). Het ministerie heeft in juni 2013 besloten dat er een meer gedifferentieerd en gerichter personeelsbeleid komt. Het overplaatsingssysteem wordt aangepast om continuïteit op het gebied van kennis te waarborgen.

4.3 Beheersbaarheid van activiteiten

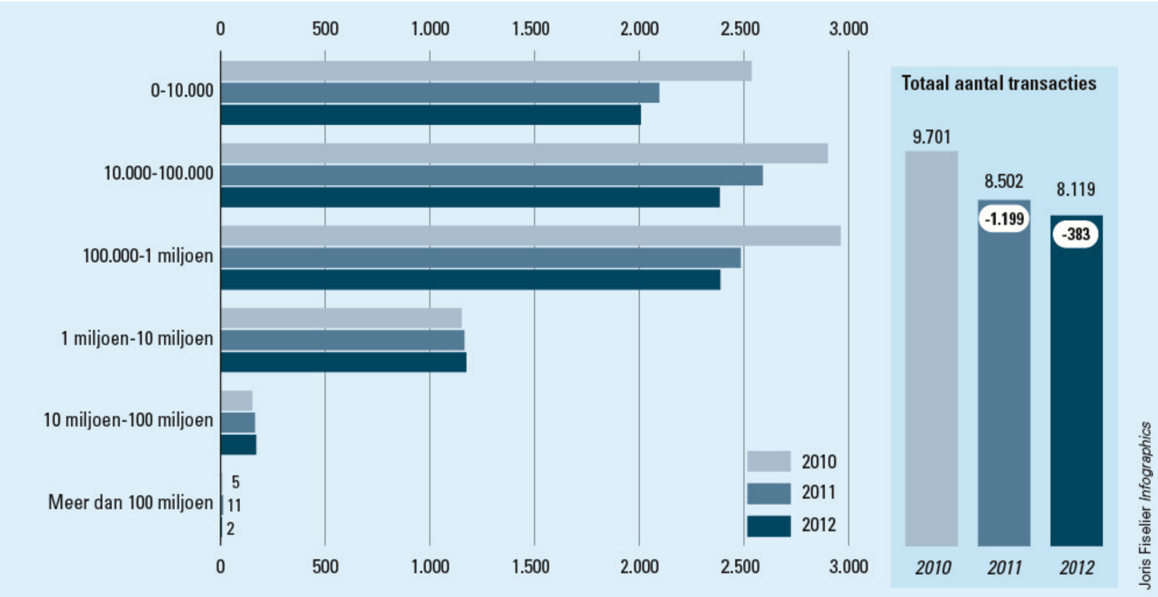
We stellen vast dat het ministerie erin slaagt om het doel van minder activiteiten en transacties te realiseren. Deze concentratie op administratie zorgt voor minder beheersmatige fragmentatie en minder administratieve lasten en dat is noodzakelijk in een krimpende organisatie.

Het totaal aantal ODA-transacties is in 2012 met 4,5% gedaald ten opzichte van 2011 en met ruim 16% ten opzichte van 2010. Deze daling is zichtbaar bij de kleinere transacties tot 1 miljoen. Bij de grotere transacties is een kleine toename waarneembaar, met uitzondering van transacties van meer dan 100 miljoen (figuur 14). Het aantal activiteiten dat het Ministerie van BZ beheert, is licht afgenomen (figuur 15). In de vorige monitoringrapportage (Algemene Rekenkamer, 2012a) zijn beide dalingen ook geconstateerd. De fragmentatie is vooral afgenomen door de vermindering van de activiteiten in ex-partnerlanden, maar ook in

[21] De vaste kern – het aantal medewerkers met een vast contract – wordt teruggebracht van 94% naar 85%. Rondom de vaste kern komt een flexibele schil of pool met medewerkers met een tijdelijke aanstelling die na hun termijn het ministerie weer verlaten.

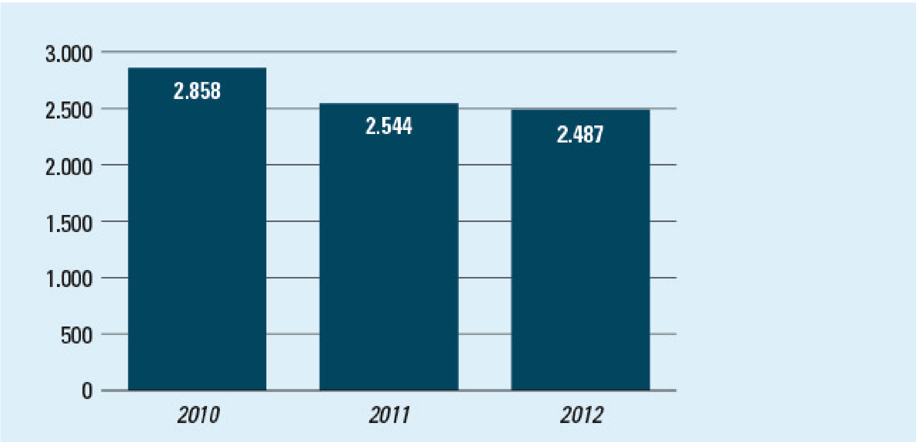
partnerlanden zoals in Benin en Ethiopië hebben we een daling vastgesteld.

Figuur 14 ODA-transacties geordend naar financiële omvang



Bron: interne gegevens Ministerie van BZ

Figuur 15 Aantal lopende ODA-activiteiten van het Ministerie van BZ



Bron: interne gegevens Ministerie van BZ

Het aantal activiteiten dat het ministerie financiert en het aantal financiële transacties dat het ministerie jaarlijks uitvoert, zijn echter ruwe indicatoren om vast te stellen hoe de beheerslast evolueert. Deze cijfers zeggen niets over de tijd die nodig is voor de beleidsvoorbereiding en de monitoring van een activiteit. Bovendien leidt de afgenomen fragmentatie van activiteiten bij het Ministerie van BZ nog niet tot minder activiteiten in het veld. Een deel hiervan is namelijk te verklaren door de verschuiving van activiteiten en de bijbehorende beheerslast naar de

uitvoerende organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bedrijfslevenprogramma's waarvan de uitvoering grotendeels in handen is van Agentschap NL, Project Uitzending Managers (PUM), CBI, en FMO. Deze uitvoerende organisaties voeren soms honderden projecten uit die als één activiteit tellen bij het Ministerie van BZ (IOB, 2013).

4.4 Interne sturing van beleid

Het Ministerie van BZ is bezig met het uitvoeren van plannen om te komen tot een nieuwe interne structuur in 2015. Het doel hiervan is de efficiëntie en effectiviteit van het beleid en de organisatie te vergroten en meer te stroomlijnen. Afgelopen jaar zijn door het Ministerie van BZ diverse stappen gezet om dit doel te realiseren. Zo liggen de beoogde reorganisaties van directies, sluiting van ambassades en de oprichting van Regionale Service Organisaties (RSO's) op schema en is de versobering van arbeidsvoorwaarden en bezuinigingen op lokaal en uitgezonden personeel doorgevoerd. Ook is er recent een nieuw systeem van kwaliteitscontrole, *quality@entry,* gestart. Dit systeem gaat directies en ambassades ondersteuning bieden bij het verbeteren van de kwaliteit van projectvoorstellen met meer aandacht voor het belangrijke aspect van de interventielogica en het sturen op resultaten (zie 3.5).

Bijlage 1 Uitwerking beleidsprioriteiten

Het kabinet heeft de Tweede Kamer zoals afgesproken geïnformeerd in 2012 over de uitwerking van de vier beleidsprioriteiten door middel van Kamerbrieven.

Voedselzekerheid

De vier pijlers voor voedselzekerheid zijn in 2011 al vastgesteld: toename duurzame productie, verbeterde toegang tot betere voeding, efficiëntere markten en een beter ondernemingsklimaat. Daarbij is er ook aandacht voor de positie van kleine boeren en boerinnen (Ministerie van BZ, 2011e; moties 31250 nrs. 81, 90 en 91).

Veiligheid en rechtsorde

In de Kamerbrief over veiligheid en rechtsorde (Ministerie van BZ, 2012e) staat dat Nederland wil bijdragen aan veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden door onderliggende oorzaken van conflicten, instabiliteit en uitsluiting aan te pakken en door ondersteuning van positieve krachten in de samenleving vanuit het oogpunt van human security.

Water

In januari 2012 is het waterbeleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer gepresenteerd (Ministerie van BZ, 2012a). Concrete voornemens zijn efficiënt watergebruik, vooral in de landbouw, verbeterd stroomgebiedenbeheer en veilige delta's, en verbeterde toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen.

SRGR

In de Kamerbrief over het SRGR-beleid (Ministerie van BZ, 2012d) worden vier resultaatgebieden geformuleerd: meer kennis en keuzevrijheid van jongeren voor seksualiteit; verbeterde toegang tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen, en andere levensreddende middelen; beter publieke en private gezondheidszorg tijdens de zwangerschap en bevalling inclusief veilige abortus; en meer respect voor SR rechten van mensen wiens rechten worden onthouden.

De Kamer is in 2012 tevens geïnformeerd over het beleidskader voor humanitaire hulp (Ministerie van BZ, 2011i), het belang van ontwikkeling van de private sector (Ministerie van BZ, 2011d) en het nieuwe beleid in de partnerlanden is vertaald in de meerjarige strategische plannen (MJSPs) die

door de ambassades zijn opgesteld (Ministerie van BZ, 2012b). Tot slot heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over voortgang van de realisatie van de beleidsprioriteiten (Ministerie van BZ, 2012g).

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in de maanden april en mei 2013. In het onderzoek zijn drie analyseniveaus te onderscheiden.

Beleid en de realisatie 2012

In hoofdstuk 2 geven wij cijfers weer over beleid en realisatie 2012. De realisatiecijfers zijn gebaseerd op Piramide, het management informatie systeem van het Ministerie van BZ, de IOB, de nota's en jaarverslagen van HGIS. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van openbare publicaties zoals begrotingen en antwoorden op Kamervragen. Beleidsvoornemens en actuele aanpassingen zijn overgenomen uit de verschillende beleidsbrieven en de suppletoire begroting die tussen december 2010 en januari 2012 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Piramide, het boekhoudsysteem van het Ministerie van BZ, geeft op activiteitenniveau weer de naam van de activiteit, de operationele doelstelling uit de begroting waarop de activiteit wordt geboekt, de naam van de ontvanger en de omvang van de uitgaven. Een activiteit is het laagste aggregatieniveau in het administratieve systeem en representeert de afzonderlijke subsidiebeschikkingen, de bijdragen aan multilaterale en maatschappelijke organisaties of begrotingssteun.
De analyse is vooral gericht op de activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van BZ. Waar gegevens voorhanden zijn hebben wij deze activiteiten geplaatst in het brede Nederlandse ontwikkelingsbeleid inclusief hulpactiviteiten die worden uitgevoerd door andere ministeries.

Betrouwbaarheid gegevens

De juistheid en volledigheid van de gegevens in Piramide zijn niet door ons zelf gecontroleerd. De Auditdienst van het Rijk (ADR) doet regulier onderzoek naar de informatiebeveiliging van Piramide waaronder de betrouwbaarheid van de gegevens. Voor de cijfermatige analyse hebben wij zelf berekeningen uitgevoerd op de gegevens uit Piramide. Voor figuur 15 (aantal activiteiten) hebben we ons gebaseerd op een berekening van de IOB. De informatie van de IOB beschouwen wij als betrouwbaar. Het is een evaluatiedienst met een goede reputatie met name als het gaat over de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens en de methodologische onderbouwing van evaluaties.

Procentuele vergelijking tussen de jaren

De vergelijking tussen de jaren 2010, 2011 en 2012 kan niet op basis van de absolute uitgaven in euro's omdat de grondslag niet hetzelfde is tussen de jaren. Twee factoren die los staan van de concrete beleidsdoelen van een kabinet beïnvloeden het beschikbare budget voor ontwikkelingssamenwerking:

- de toerekeningen zoals de kwijtschelding van schulden en de kosten voor asielzoekers variëren van jaar tot jaar. Omdat de toerekeningen samen met de OS-uitgaven optellen tot het geldende ODA-percentage van het bnp, bepalen deze hoeveel ODA-uitgaven daarnaast gedaan kunnen worden in een specifiek jaar;[22]
- het afgesproken percentage van het bnp voor ontwikkelingssamenwerking varieerde tussen 2010 en 2012. Het kabinet-Rutte/Verhagen verlaagde het percentage van 0,8% van het bnp uit 2010 naar 0,75% in 2011 en vervolgens naar 0,7% in 2012.[23]

Omdat de vergelijking van de uitgaven in euro's niet juist weergeeft of het beleid is gewijzigd voor een bepaalde beleidsdoelstelling, maken we een procentuele vergelijking tussen de 2010, 2011 en 2012. Zo blijft de vergelijking zuiver en maken we zichtbaar of het relatieve deel van de uitgaven voor een beleidsthema een directe afspiegeling is van de beleidskeuzes van het kabinet.[24] Voor de figuren 1 en 9 die zich richten op het afzonderlijke begrotingsjaar 2012, hebben we wel de euro's als eenheid gebruikt.

Gehanteerde normen

Als normen voor de beoordeling van de verzamelde informatie hanteren wij de beleidsvoornemens die het kabinet-Rutte/Verhagen zelf heeft bepaald bij het formuleren van de hervormingen en bezuinigingen van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Veldonderzoek in Benin en Ethiopië

Voor een verdiept inzicht in de landenprogramma's en de voorgestelde focus op de prioriteiten zijn we ook ter plekke gaan kijken hoe het Ministerie van BZ activiteiten vorm geeft via de ambassades in partnerlanden. We hebben ons gericht op de landenprogramma's in partnerlanden omdat daar de rol van het Ministerie van BZ en de

---

[22] In 2010 waren de toerekeningen € 869 miljoen, in 2011 € 674 miljoen en in 2012 € 678 miljoen.

[23] Het verschil in ODA-budget door de afname van 0,8% naar 0,7% bnp tussen 2010 en 2012 was ongeveer euro 600 miljoen.

[24] Een vergelijking van de uitgaven voor bijvoorbeeld voedselzekerheid tussen 2010, 2011 en 2012 zou op basis van absolute cijfers aantonen dat de uitgaven zijn afgenomen. Een proportionele vergelijking toont echter aan dat de uitgaven van de prioriteit voedselzekerheid relatief gegroeid zijn in die jaren en maakt inzichtelijk dat het kabinet zijn doelstelling heeft gehaald.

ambassades in de beleidsvoorbereiding en uitvoering het best zichtbaar wordt.

Het onderzoek ter plekke is uitgevoerd in twee partnerlanden (Benin en Ethiopië), met een qua financieel belang aanzienlijk landenprogramma. In Benin hebben wij specifiek gekeken naar de prioriteit water en in Ethiopië naar de prioriteit SRGR. Naast analyse van documenten en gesprekken op de ambassades hebben we veldbezoeken gedaan om een beeld te krijgen hoe uitvoerende organisaties de activiteiten die Nederland financiert uitvoert bij de doelgroepen. Deze twee onderzoeken in Benin en Ethiopië zijn niet representatief voor de vijftien landenprogramma's en het is daarom ook niet mogelijk om generaliserende conclusies te trekken op basis van onze observaties. Onze observaties stellen ons wel in staat om indicaties te verzamelen van kansen en risico's over het beleid en de uitvoering en deze hebben we zoveel mogelijk gekoppeld aan bredere onderzoeken van met name de IOB.

Uitwerking van de nieuwe managementprocessen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

Hoofdstuk 4 betreft de interne organisatie. Op het strategische niveau hebben we gekeken naar de richting die het Ministerie van BZ inslaat om in 2015 een compacte, moderne en flexibele organisatie te zijn die het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking uitvoert in nauwe samenhang met het brede Nederlandse buitenland dat ook politieke en diplomatieke zaken, de VN, Europa en de NAVO behelst. Hierbij horen de hervormingen die het kabinet heeft gemaakt voor:

- een moderner, slanker en meer geïntegreerd ministerie in Den Haag met meer focus;
- ambassades met minder functies, meer samenwerking met andere ministeries, een regionale indeling, en meer flexibiliteit;
- meer focus, meer investering in de economische functie van het ministerie, versobering en efficiëntie.

Op het tactische niveau gaat het over het inrichten van de interne organisatie om de gekozen doelen te realiseren, de allocatie van mensen en middelen aan de verschillende resultaatgebieden. Voor dit deel van het onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met medewerkers van het Ministerie van BZ. Daarnaast hebben wij gebruik gemaakt van interne stukken van het Ministerie van BZ.

Gehanteerde normen

Voor het beoordelen van de hervormingen van de interne organisatie van het Ministerie van BZ die vanaf 2011 vorm worden gegeven, monitoren

wij de voortgang en geven we aan waar we risico's en mogelijkheden zien die de efficiëntie en effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid en de organisatie van het ministerie kunnen beïnvloeden.

Bijlage 3 Gebruikte afkortingen

AfDB	African Development Bank
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BEB	Buitenlandse Economische Betrekkingen
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CBI	Centre for Promotion of Imports from developing countries
CFC	Common Fund for Commodities
CPB	Centraal Plan Bureau
DAC	Development Assistence Committee
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
EKI	Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
FAO	Food and Agriculture Organization
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
IATI	Aid Transparency Initiative
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICAC	International Cotton Advisory Committee
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organization for Migration
MFS	Mede Financierings Stelsel
ODA	Official development assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Programma Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
ORIO	Programma Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PCA	Permanent Court for Arbitration
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PUM	Project Uitzending Managers
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
UN	United Nations

UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
WBGEF	World Bank Global Environment Facility
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuur

Adviescommissie Moderne Diplomatie. (2013). *Modernisering van de diplomatie*. Tussenrapport. www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/30/tussenrapport-groep-van-wijzen-modernisering-diplomatie.html

Algemene Rekenkamer (2008). *Drinkwater in ontwikkelingslanden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31484, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010a). *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32318, nrs.1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010b). Brief over mogelijkheden om transparantie rond het beleid voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32500V, nr.6 Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011a). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken april 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32803, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011b). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken september 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32803, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking, stand van zaken april 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33310, nr.2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b*). Verantwoording over bilaterale ontwikkelingssamenwerking; achtergrondstudie naar sectorale begrotingssteun, de casus Oeganda.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33448 nr. 2. Den Haag: Sdu.

Auditdiensten OCW en BZ (2012). Rapport over Mid Term Review GCE-beleid. Auditdienst Ministerie van OCW en auditdienst Ministerie van BZ. www.rijksoverheid.nl/bestan**den**/.../mid-term-review-gce-beleid.pdf

Homogene Groep Internationale Samenwerking (2011a). *HGIS jaarverslag 2010.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32126, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (2011b). *HGIS nota 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33002, nr.2. Den Haag: Sdu.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (2012). *HGIS jaarverslag 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32503, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (2013). *HGIS jaarverslag 2012.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33002 nr.6. Den Haag: Sdu.

Homogene Groep Internationale Samenwerking (2013a). *HGIS nota 2013.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33401 nr.2. Den Haag: Sdu.

IOB (2008). *Sectorsteun in Milieu en Water*, IOB evaluatie nr. 317. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB/BMZ (2011). *The risk of vanishing impacts: impact evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012a). *Van Infrastructuur naar duurzame impact: beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990-2011)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012b). *Begrotingssteun: resultaten onder voorwaarden*. IOB evaluatie nr. 369. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2013a). *IOB Jaarbericht 2012. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2013b). Public Private Partnerships in developing countries. A systematic literature review. IOB evaluatie nr. 378. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010a). *Basisbrief ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 32500 V, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010b). *Lijst van vragen en antwoorden. Vaststellen begroting Ministerie van BuZa voor het jaar 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32500 V, nr. 53. Den Haag: Sdu

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. 32500, nr. 186. Den Haag: Sdu

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011b). *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr.02. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011c). *Multilateraal OS-beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 53. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011d). *Brief over ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 56. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011e). *Lijst van vragen en antwoorden. Vaststelling begroting Ministerie van BZ voor het jaar 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 V, nr. 10. Den Haag. Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011f). *Kennis beleid en samenwerking met kennisinstituten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 61. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011g). *Regionale benadering bij ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 62. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011h). Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 63. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011i). Beleidskader humanitaire hulp: ‘Mensen in Nood’. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 64. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012a). *Brief over invulling beleid speerpunt water.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 65. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012b). Meerjarige Strategische Plannen 2012–2015 van de 15 partnerlanden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 72. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012c). *Hervormingsbeleid op de speerpunten en de regionale benadering - Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 89. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012d). *Beleid voor Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 93. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012e). *Speerpunt veiligheid en rechtsorde - Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 94. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012f). *Toelichting bedrijfsleveninstrumentarium.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31250, nr. 97. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012g). *Voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32605, nr. 114. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012h). *Uitfasering OS programma's.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32605, nr. 115. Den Haag: Sdu.

Ministerie van BZ (2012i). *Herziening benadering EU-begrotingssteun*. Tweede Kamer vergaderjaar 2012-2013, 21501-04, nr. 148, Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013a). *Wat de wereld verdient: een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32625, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013b). *Jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V).* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33605 (V) nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013c). *Hulp, handel en investeringen. Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over adviezen van de AIV 80 en 82.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33625, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013d). *Hulp, handel en investeringen. Lijst van vragen en antwoorden inzake de beleidsnota "Wat de wereld verdient.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33625, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013e). *Nadere informatie over de verschillen tussen algemene en sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun - Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31271, nr. 11. Den Haag: Sdu.

OECD-DAC (2012). 2012 DAC Report on Multilateral Aid. www.oecd.org/dac/aid-architecture/multilateralaid.htm

WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. H.M.R.H. Cleuren (projectleider)
Mw. drs. M.E.J. Burm
Dhr. B.J.J.M. Fortuin MSc
Dhr. dr. P.A.H.M. Mantelaers
Mw. S.J. Trienekens MSc

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Marieke van der Velden/Hollandse Hoogte

Den Haag, november 2013